UNIVERSITÉ DE RENNES. — FACULTÉ DE DROIT

LES CONVENTIONS

RELATIVES

AU DROIT DE LA GUERRE

LEUR PORTÉE PRATIQUE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE

Le 15 MAI 1913, à 3 heures du soir

PAR

Paul BOUCHER

CAPITAINE D'ARTILLERIE

JURY DE LA THÈSE ; { MM. De CAQUERAY, Doyen
BODIN, Professeur.
GIDEL, Professeur.

RENNES
IMPRIMERIE DES ARTS ET MANUFACTURES, 22, RUE DE NEMOURS

1913

50252.

UNIVERSITÉ DE RENNES. — FACULTÉ DE DROIT

LES CONVENTIONS

RELATIVES

AU DROIT DE LA GUERRE

LEUR PORTÉE PRATIQUE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE

Le 15 MAI 1913, à 3 heures du soir

ACAD
DOCTORAT
BIBL

PAR

Paul BOUCHER

CAPITAINE D'ARTILLERIE

JURY DE LA THÈSE : MM. DE CAQUERAY, Doyen
BODIN, Professeur.
GIDEL, Professeur.

RENNES
IMPRIMERIE DES ARTS ET MANUFACTURES, 22, RUE DE NEMOURS

1913

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549201_0019

INDEX BIBLIOGRAPHIQUE

Annuaire de l'Institut de droit international, Ier volume, 1877.

Annuaire de l'Institut de droit international, année 1896.

Annuaire de l'Institut du droit international, XXIe volume, année 1904.

Annuaire de l'Institut de droit international, XXIIIe volume, année 1910.

Annuaire de l'Institut de droit international, XXIVe volume, année 1911.

Blin de BAILLEUL, *Des hostilités sans déclaration de guerre pendant le XIXe siècle et les années suivantes.* Thèse. Paris, 1907.

Paul BOIDIN, *Les lois de la guerre et les deux Conférences de La Haye.* Thèse. Rennes, 1908.

BONFILS et FAUCHILLE, *Manuel de droit international public.* Paris, 1912.

N. BRUYAS, *De la déclaration de guerre. Sa justification, ses formes extérieures.* Thèse. Lyon, 1899.

Conférence internationale de la Paix. La Haye. Imprimerie Nationale, 1899.

Deuxième Conférence de la Paix. Ministère des Affaires étrangères. La Haye. Imprimerie Nationale, 1908. Ier et IIIe volumes.

Ministère des Affaires étrangères. Conférence navale de Londres, 1908-1909. Paris, Imprimerie Nationale, 1909.

Ch. DUPUIS, *Les théories anglaises sur le droit de la guerre en général.* Revue générale de droit international public, année 1898.

Ch. DUPUIS, *La déclaration de guerre est-elle requise par le droit positif ? Devrait-elle l'être ?* Revue générale de droit international public, année 1896.

Ch. DUPUIS, *Le droit de la guerre d'après une publication du Grand Etat-Major allemand. Le Correspondant*, 10 juin 1907.

Ch. DUPUIS, *Le droit de la guerre maritime d'après les Conférences de La Haye et de Londres. Paris*, A. Pédone, 1911.

EBREN, *Obligation juridique de la Déclaration de guerre.* Revue générale de droit international public, tome XI, année 1904.

Pasquale FIORE, *Le droit international codifié et sa sanction juridique.* Traduction A. Chrétien. Paris, Chevalier et Maresq, 1890.

Funck BRENTANO et Albert SOREL, *Précis du droit des gens.* Paris, 1887.

Lieutenant R. JACOMET, *Les lois de la guerre continentale* (Publié sous la direction de la section historique de l'Etat-Major de l'armée), avec préface de M. L. Renault. Paris, 1913.

DE LAPRADELLE, *La Conférence de la Paix.* Revue générale de droit international public, année 1899.

Les Lois de la guerre continentale. Publication de la section historique du Grand Etat-Major allemand, 1902. Traduction Paul Carpentier. Paris, 1904.

Général MAITROT, *Les débuts probables de la prochaine guerre franco-allemande. Le Correspondant*, 25 février 1912.

Nagao ARIGA, *La guerre sino-japonaise au point de vue du droit international.* Paris, 1896.

Nagao ARIGA, *La guerre russo-japonaise au point de vue continental et le droit international.* Paris, 1908.

E. NYS, *Le droit international, les principes, les théories, les faits.* Bruxelles, 1912.

Opinions allemandes sur la guerre moderne. Paris, Berger-Levrault, 1912.

Albéric ROLIN, *Rapport et projet de résolution à l'Institut de droit international. Annuaire de l'Institut de droit international.* XXI[e] volume, année 1904.

Hans WEHBERG, *L'Avenir des Conférences de la Paix.* Revue générale de droit international public, année 1912.

Yotaro SOGHOUMARA, *Le la déclaration de guerre au point de vue du droit international.* Thèse. Lyon, 1911.

INTRODUCTION

L'état de paix dans lequel ont vécu, depuis plus de trente-cinq ans, presque toutes les grandes nations de l'Europe, ainsi que le développement du bien-être matériel, et l'affaiblissement consécutif de tout idéal, ont atténué chez de nombreux individus l'esprit militaire qui animait encore les hommes de l'avant-dernière génération, et les doctrines pacifistes ont eu peu de peine à se répandre. Des utopistes, qui masquent sous des dehors humanitaires une crainte irréfléchie — quelquefois inconsciente — des conséquences fâcheuses, personnelles et matérielles, qu'entraîne fatalement une guerre, ont prêché la fraternité des peuples et le désarmement général. Il y a plus de vingt ans, M. Pasquale Fiore, professeur à l'Université de Naples, avait élaboré un système très ingénieux d'Unions, de Conférences, de Congrès, qui devaient limiter les armements et trancher les litiges. L'exécution de leurs décisions eût été assurée par une force armée, fournie par les Etats de l'Union, obligeant les récalcitrants à se soumettre (1).

Dès 1874, une Conférence s'était réunie à Bruxelles, sur l'initiative de l'empereur de Russie, pour codifier les lois de la guerre sur terre. Cette conférence élabora une Déclaration qui servit de base aux travaux ultérieurs, mais ne fut pas transfor-

(1) Pasquale FIORE, *Le droit international codifié et sa sanction juridique*. Traduction A. Chrétien. Paris, 1890. Livre IV.

mée en Convention, en raison de l'opposition de la Grande-Bretagne. Depuis cette époque, la notion des risques inhérents à la guerre s'étant oblitérée, de nombreux penseurs ont cru qu'il était possible de soumettre le droit de la guerre à des règles fixes, qui s'imposeraient à tous les Etats.

Faisant siens les projets caressés, lors du Congrès de Vienne, par un de ses ancêtres qui fut pourtant un prince guerrier, le tsar Nicolas II adressa en 1898, à tous les gouvernements, un appel qui ne resta pas sans écho. Les jurisconsultes, les diplomates se réunirent à plusieurs reprises à La Haye, puis à Londres. Les résultats ne furent évidemment pas à hauteur des espérances conçues par les organisateurs de ces Conférences, et surtout par les apôtres du pacifisme. Les questions les plus importantes au point de vue du maintien de la paix, de l'arbitrage obligatoire, de la diminution des armements, et, par suite, des dépenses considérables qu'ils entraînent, ou bien restèrent sans solution, ou ne furent résolues que dans un sens purement théorique. Quelques-uns des sujets proposés à l'examen de la Conférence ne pouvaient faire l'objet d'une Convention, parce qu'ils étaient d'un ordre purement chimérique, notamment les propositions relatives à l'interdiction de la fabrication de nouvelles bouches à feu, de l'emploi de nouveaux explosifs, des sous-marins, de la construction des navires à éperon — à une époque où d'ailleurs ils étaient déjà démodés. Les seuls points sur lesquels l'entente put se réaliser, les seules discussions qui furent suivies de résultats pratiques, concernaient le droit de la guerre, sur terre comme sur mer. Les deux Conférences de La Haye élaborèrent un règlement très complet, sur les lois et usages de la guerre sur terre, et certains usages de la guerre maritime furent codifiés. La Conférence de Londres de 1908-1909, réglementa le blocus et la contrebande de guerre, et les seules questions restées en litige, après ces travaux, ne semblent pas susceptibles d'une solution prochaine.

Jusqu'à ces derniers temps, l'application des principes ainsi établis n'avait pas encore été faite. Sans doute de nombreuses puissances ont adhéré aux Conventions de 1899 et 1907, et introduit, dans les instructions et règlements de l'armée de terre et de la marine militaire, le texte des Conventions relatives au droit

de la guerre (1). On pourrait donc croire que les règles ainsi posées seraient toujours respectées, et les opérations de guerre conduites avec le souci de ne causer à l'ennemi et aux neutres que le minimum de préjudice ; même alors la guerre occasionnera encore assez de désastres.

Et pourtant, outre la presque impossibilité de sanctionner les transgressions à ces prescriptions, les événements des dernières guerres, ainsi que les idées qui se sont manifestées dans certains pays, ne permettent pas de penser que les belligérants — qui d'ailleurs ont souvent des préoccupations plus actuelles et plus importantes — respecteront scrupuleusement les accords signés par leurs propres gouvernements. Il existe même une doctrine, d'origine presque uniquement militaire, qui, se plaçant à un point de vue pratique, ne voit, dans les Conventions signées à La Haye, que des directives d'ordre général, inspirées seulement par des tendances humanitaires, et dont les prescriptions ne seront observées que si les circonstances le permettent. Les considérations humanitaires, telles que les ménagements relatifs aux personnes et aux biens, ne peuvent faire question que si la nature et la guerre s'en accommodent (2). Les ménagements dont doivent bénéficier les belligérants et même les habitants inoffensifs sont considérés comme contraires, non seulement aux lois de la guerre, mais même au but poursuivi ; la guerre comporte forcément une certaine rigueur ; et, bien plus, la seule véritable humanité réside souvent dans l'emploi dépourvu de ménagements de ces sévérités (3). Ces théories représentaient, après la première conférence de la Paix, la manière de voir du Grand Etat-Major allemand ; elles s'inspirent plus des intérêts, des tendances de l'Etat fort, soucieux de réserver le

---

(1) Voir en particulier le Règlement français du 28 mai 1895 sur le Service des armées en campagne.

(2) *Les lois de la Guerre continentale* (publication de la Section Historique du Grand Etat-Major allemand), 1902. Traduction Paul Carpentier. Paris, 1904, page 3.

(3) *Les lois de la guerre continentale*, page 7.

champ libre aux manifestations de la force, que du souci des engagements internationaux ou de l'adoucissement des rigueurs de la guerre (1). Il ne semble pas que, après la seconde Conférence de la Paix, après la Conférence de Londres, les idées de l'Etat Major allemand de 1902 aient été répudiées par les écrivains militaires plus récents. Le général von Bernhardi n'écrit-il pas dans son livre *Deutschland und der Nœchste Krieg :* « Ces Conventions sont en contradiction avec l'essence de la guerre moderne, qui est une guerre de peuples ; elle doit donc assurer le droit de vivre au peuple tout entier. Jamais l'Allemagne ne doit consentir, vis-à-vis de l'Angleterre, à laisser diminuer le droit de faire des prises sur mer et le droit de contrebande. En raison de la grandeur et du rendement de la flotte de commerce allemande, ces droits sont un des meilleurs moyens de guerre de l'Allemagne (2). »

Ces manières d'envisager le respect dû aux règlements et Conventions élaborés à La Haye et à Londres, comme subordonné aux nécessités du moment, peuvent se justifier par la théorie et par la pratique. La violence qui constitue la guerre est, en vertu de son but, illimitée. Le belligérant doit vaincre ou être vaincu. Toute violence nécessitée pour l'obtention de ce résultat est permise (3). Les principes d'humanité ne seront plus qu'une gêne pour le belligérant, et tout ce qui pourra lui procurer la victoire devra être mis en œuvre, aussi bien contre les non-combattants que contre les troupes de l'adversaire. Ce sera même en faisant endurer aux habitants paisibles les maux de la guerre que le belligérant assurera son succès. Ce sont en effet leurs souffrances, et leurs souffrances seules, qui détermi-

---

(1) Ch. Dupuis, *Le Droit de la guerre*, d'après une publication du Grand Etat-Major allemand. *Le Correspondant*, livraison du 10 juin 1907.

(2) Cité dans *Opinions allemandes sur la guerre moderne*, 1er fascicule, page 84.

(3) Bonfils et Fauchille, *Manuel de Droit internationl public*. Paris, 1912. 5e partie. Livre Ier, chapitre Ier, page 672.

nent la fin de la lutte, et ce n'est qu'en pesant sur la population inoffensive que la guerre peut atteindre son but (1).

L'étude des dernières guerres, en particulier, nous montre également que, dans d'assez nombreuses conjonctures, il a été impossible de se conformer aux prescriptions des Conventions relatives au droit de la guerre. Nous nous proposons d'examiner, au cours de cette étude, quelques-uns des cas où les Conventions de La Haye et de Londres resteront lettre morte, soit par le fait des partis en présence, soit par la force même des choses.

(1) Ch. Dupuis, *Les Théories anglaises sur le droit de la guerre en général*, R. G. D. I, P,, année 1898, page 43.

CHAPITRE PREMIER

La Déclaration de Guerre

La nécessité d'une déclaration de guerre préalable à l'ouverture des hostilités a été reconnue par la seconde Conférence de la Paix. Jusqu'à cette époque, aucune règle relative à cette formalité n'avait été universellement admise, et les partisans d'une déclaration de guerre, nombreux en France et en Europe continentale, avaient pour adversaires les écrivains anglais et américains.

Si, au Moyen-Age et au début des temps modernes, la guerre était toujours précédée d'un acte officiel annonçant l'ouverture des hostilités — formalité que rendait nécessaire l'organisation militaire de cette époque — la création des armées permanentes, l'organisation de marines nationales enleva à la déclaration une grande partie de son utilité. Dès la seconde moitié du XVII[e] siècle, on voit un grand nombre de guerres engagées par surprise, et on peut dire que, pendant tout le XVIII[e] siècle, la pratique internationale a rejeté la nécessité d'une dénonciation quelconque (1). Cette nouvelle manière d'agir fut d'ailleurs suivie principalement par le gouvernement britannique, qui l'a justifiée par cela même qu'elle lui réussissait. « Il n'y a pas de principe moins sujet à contestation, déclarait-il, que

(1) N. BRUYAS, *De la Déclaration de Guerre; Sa justification; Ses formes extérieures.* Thèse. Lyon, 1899, page 43.

celui-ci : « Vis ». Le plein droit de toutes les opérations hostiles de la guerre ne résulte point d'une déclaration formelle, mais des hostilités dont l'agresseur a usé en premier lieu (1). »

Depuis la fin du XVIII[e] siècle, il y eut des guerres commencées après déclaration de guerre, d'autres entreprises *ex-abrupto*. Sur cinquante-neuf cas d'hostilités au cours du dix-neuvième siècle, il y en a onze de guerre sans déclaration (2), six de guerre avec déclaration, et quarante-deux d'hostilités sans état de guerre (3).

La guerre de Crimée fut précédée d'une déclaration, et, depuis cette époque, cette coutume fut presque toujours respectée. L'article 8 du traité de Paris du 30 mars 1856 reçut en effet l'adhésion implicite de tous les Etats pour l'ouverture des hostilités (4). Il semble pourtant qu'on lui ait donné, dans la doctrine, un sens beaucoup plus étendu que celui qu'il a réellement ; il est ainsi conçu : « S'il survenait entre la Sublime Porte « et l'une ou plusieurs des autres Puissances signataires, un « dissentiment qui menaçât le maintien de leurs relations, la « Sublime Porte et chacune de ces Puissances, avant de recou- « rir à l'emploi de la force, mettront les autres Parties contrac- « tantes en mesure de prévenir cette extrémité par leur action « médiatrice. » Comment leur médiation eut-elle été possible

---

(1) Réponse du gouvernement britannique au mémoire de la France du 15 juillet 1761. Ch. DE MARTENS, *Nouvelles causes célèbres du droit des gens*, tome I, page 65.

(2) Guerre de l'Angleterre et du Danemark (1800), de la Grande-Bretagne et de la France (1803-1804), de la Grande-Bretagne et de l'Espagne (1804), de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis (1812), de la France et de la Russie (1812), du royaume de Naples (Murat) et de l'Autriche (1815), de l'Espagne et du Portugal (1826), de la Russie et de la Grèce (1831), des Etats-Unis et du Mexique (1846), de la France et de la République Romaine (1849), de l'Autriche et de la Prusse contre le Danemark (1863).

(3) BLIN DE BAILLEUL, *Des hostilités sans déclaration de guerre pendant le XIX[e] siècle et les années suivantes*. Thèse. Paris, 1907, page 67.

(4) BLIN DE BAILLEUL, *op. cit.*, page 72.

sans l'envoi d'un ultimatum à l'adversaire (1) ? L'engagement pris ne concerne que la Turquie d'une part, les Puissances contractantes au traité de Paris d'autre part, et l'on ne peut prétendre que cet article prévoie l'obligation d'une déclaration de guerre ou d'un ultimatum s'il survient un différend où l'Empire Ottoman n'est pas partie. Quoi qu'il en soit, la formalité de la déclaration de guerre fut à peu près universellement — en Europe continentale du moins, — considérée comme moralement obligatoire, et l'on alla même jusqu'à dire que la déclaration de guerre est passée à l'état de coutume, depuis la guerre de Crimée, et qu'elle est exigée par le droit international positif (2).

Les raisons invoquées pour justifier la déclaration de guerre s'appuyaient sur les intérêts des belligérants et des neutres, sur le souci des bonnes relations qui doivent subsister normalement entre les nations civilisées; celles-ci ne peuvent pas, en effet, rester sur un qui-vive perpétuel, amenant les gouvernements et les peuples à une nervosité incompatible avec le maintien de la paix. La paix repose sur des obligations réciproques, et l'une des principales est celle qui exige de tout Etat voulant sortir de la paix qu'il prévienne les autres Etats avant de les attaquer. Sans cette obligation, et sans la confiance mutuelle qui en résulte, il n'y aurait pas de relations pacifiques possibles entre les Etats, et ils seraient condamnés à se suspecter incessamment (3).

Légitimer la pratique des agressions brusques, disait-on, c'est multiplier à l'infini les chances de guerre, c'est faire dépendre la rupture des relations pacifiques existant entre les Etats du moindre incident, du prétexte le plus futile (4).

La déclaration de guerre avait le grand avantage de donner date certaine au commencement des hostilités, ce qui présente

---

(1) Blin de Bailleul, *op. cit.*, page 72.

(2) A. Pillet, *Les lois actuelles de la guerre*, n° 31, cité par Blin de Bailleul, *op. cit.*

(3) Funck Brentano et Albert Sorel, *Précis du droit des gens.* Paris, 1887. Livre II, chap. II, page 241.

(4) N. Bruyas, *op. cit.*, page 98.

surtout de l'importance pour les neutres. Ceux-ci risquent de se voir exposés à des vexations sans nombre lorsque, ne connaissant pas l'état de guerre, ils se livrent à des actes considérés comme licites en temps normal. Comment prétendre que des tiers dont on lèse si arbitrairement les intérêts (libre commerce empêché, blocus, etc.) ne puissent exiger un avertissement officiel de la restriction qu'ils vont subir dans leur souveraineté (1).

Enfin, on considérait que, en ce qui concerne les belligérants eux-mêmes, certains actes d'hostilité pouvaient présenter un caractère ambigu, et ne pas être envisagés comme résultant d'un réel état de guerre, même si les relations diplomatiques ont été suspendues entre les Etats en lutte. Quelles que soient les circonstances dans lesquelles se produit la rupture, le fait même de la rupture laisse subsister un doute sur les Etats en litige, à moins que ceux-ci n'aient nettement défini la portée qu'ils entendent y attacher (2).

D'ailleurs, il fallait bien reconnaître que, les hostilités se continuant, l'état de guerre en résultait, avec toutes ses conséquences, et que, par suite, toutes les règles du droit de la guerre devaient, de part et d'autre, être observées (3).

Par contre, les auteurs anglais, inspirés par la tradition, par l'intérêt de leur pays, par les avantages que lui assurait, grâce à sa situation insulaire et à sa marine puissante, une attaque brusquée, persistaient à considérer la déclaration de guerre comme parfaitement inutile, illusoire et même nuisible. « Une déclaration de guerre, dit Hall, est une vaine formalité, à moins qu'on ne veuille donner à l'ennemi le temps et la faculté de se mettre en état de défense, et il n'est pas besoin de dire que personne ne prétend déclarer obligatoire un tel don-quichottisme (4) ». Si elle met l'ennemi en garde et est défavo-

---

(1) N. Bruyas, *op. cit.*, page 115.

(2) Ch. Dupuis, *La déclaration de guerre est-elle requise par le droit positif ? Devrait-elle l'être ?* R. G. D. I. P., année 1906, page 726.

(3) Ch. Dupuis, *La déclaration de guerre est-elle requise par le droit positif ? Devrait-elle l'être ?* R. G. D. I. P., année 1906, page 733.

(4) Hall, *A treatrise ou international law*, part III, ch. I, page 391. Cité par Ch. Dupuis, *op. cit.*, R. G. D. I. P., année 1898.

rable à l'agresseur, elle n'est pas non plus avantageuse pour les neutres : elle ne donne pas date certaine; si les hostilités ont commencé un certain temps avant celle-ci, elle ne sert qu'à embrouiller (1).

Les guerres, d'ailleurs, continuaient à être entreprises, les unes avec, les autres sans avertissement, et il ne paraît y avoir eu de protestation formelle contre les hostilités commencées sans déclaration de guerre préalable que de la part de la Turquie en 1897, et de la part de la Russie dans deux circonstances où la protestation était d'ailleurs sans fondement (2).

L'ouverture des hostilités entre la Chine et le Japon, en 1894, ne fut pas non plus précédée d'un avertissement formel, mais chacune des Puissances belligérantes aurait eu mauvaise grâce à se plaindre des procédés de l'adversaire; il est bien difficile de savoir laquelle des deux a procédé la première à des actes de guerre, car ceux-ci furent à peu près simultanés. Les hostilités ont été ouvertes le jour où la Chine expédia ses hommes en Corée, et où, en revanche, le Japon envoya ses vaisseaux de guerre, c'est-à-dire le 23 juillet (3). Aussi ne peut-on considérer comme un acte contraire au droit de gens le fait, de l'escadre japonaise, d'avoir coulé, le 25 juillet, un navire chargé de troupes chinoises.

Les discussions relatives à l'ouverture des hostilités restaient donc d'un ordre quelque peu académique quand survint la dernière guerre d'Extrême-Orient.

Lorsque l'on apprit que, dans la nuit du 8 au 9 février 1904, les torpilleurs japonais avaient pénétré dans la rade de Port-Arthur et torpillé les cuirassés russes, que le 9 février au matin la division de l'amiral Uriu avait, à Chemulpo, attaqué le *Koreitz* et coulé le *Varyag*, que le même jour, à la même

---

(1) Ch. DUPUIS, *Les théories anglaises sur le droit de la guerre en général.* R. G. D. I. P., année 1898.

(2) Ch. DUPUIS, *La déclaration de guerre est elle requise par le droit positif ? Devrait-elle l'être ?* R. G. D. I. P., année 1906.

(3) Nagao ARIGA, *La guerre sino-japonaise au point de vue du droit international.* Paris, 1896, page 17.

heure, la flotte japonaise avait tenté de bombarder les forts de Port-Arthur, et cela avant toute déclaration de guerre (1), ce fut partout une stupeur et une profonde indignation contre la mauvaise foi des Japonais. Dans le numéro de mars 1904 de la *Revue générale de droit international public*, M. Ebren, professeur à la Faculté de droit de Nancy, et M. de Martens, professeur à l'Université de Saint-Pétersbourg, s'élevaient avec violence contre l'acte des Japonais..que M. Ebren qualifiait de félonie. Le fait d'attaquer ainsi un ennemi qui, croyant encore à la continuation des négociations, ne se garde pas, parut à beaucoup d'excellents esprits une sorte d'acte de piraterie; le mot fut même prononcé.

On oubliait que le Japon est un disciple de la Grande-Bretagne, et que, chez cette Puissance, l'attaque brusquée a pour elle une longue tradition. D'autre part, dès le 6 février, le Gouvernement japonais avait déclaré cesser les négociations relatives à la Corée, et avait rappelé tout le personnel de sa légation. Les deux Etats se trouvaient donc dans la période de *tension politique*, et tout faisait prévoir, à ceux qui réfléchissaient, que la guerre était imminente.

Néanmoins, malgré toutes les circonstances pouvant établir que la Russie n'avait nullement été victime d'une surprise, et qu'une étude plus approfondie mit au jour, on n'en persistait pas moins à écrire, trois ans plus tard, que le Japon s'est affranchi, sinon de règles écrites sanctionnant la coutume internationale, tout au moins d'une obligation morale respectée par tous les Etats civilisés qui obéissent à la voix de la conscience (2); cette façon d'agir du Japon s'expliquant d'ailleurs par la civilisation récente de cet Etat, récente non pas tant au point de vue matériel que moral (3). Il n'est donc pas téméraire de penser que le souvenir des attaques de Chemulpo et de Port-Arthur ne fut pas étranger à la Convention n° III du 18 octobre 1907,

---

(1) Le manifeste du Mikado, notifiant l'état de guerre, est du 11 février 1904.

(2) Blin de Bailleul, *op. cit.*, page 88.

(3) Blin de Bailleul, *op. cit.*, page 78.

d'après laquelle l'ouverture des hostilités est soumise, aussi bien sur terre que sur mer, à une déclaration préalable de guerre. Dix-neuf gouvernements l'ont ratifiée, dont, chose remarquable, ceux de deux Etats neutres.

Les idées émises, pour établir la nécessité d'une déclaration de guerre — ou d'un acte équivalent — ont subi une intéressante transformation pendant le temps qui s'est écoulé entre la guerre russo-japonaise et la Convention de La Haye. La déclaration de guerre, d'abord envisagée comme un acte absolument nécessaire, n'est plus considérée que comme une formalité, très désirable sans doute, mais nullement obligatoire.

Pour M. Ebren, la déclaration est un acte juridique nécessaire, préface obligée de la mise en action du droit de la guerre et du droit de neutralité; c'est un acte de publicité précis, car les premiers actes d'hostilité peuvent être équivoques (1). Les incursions continuelles des troupes régulières bulgares sur le territoire turc, ou réciproquement, au cours de ces dernières années, tout en revêtant évidemment un caractère hostile, n'empêchaient pas ces Puissances de vivre officiellement en état de paix.

L'auteur craint que, de la répétition de semblables actes, il ne naisse un état d'hostilité de fait, se produisant, et présentant le grave inconvénient de jeter les adversaires dans une guerre non préparée, non désirée, et pouvant également amener les neutres à accomplir, de très bonne foi, des actes contraires aux obligations les plus élémentaires de la neutralité (2).

Il semble que les craintes de M. Ebren soient peu fondées. Les incursions des troupes balkaniques en Turquie n'ont pas amené la guerre, quand ces Etats ne la désiraient pas, et n'ont nullement influé sur l'ouverture des hostilités en octobre 1912. D'ailleurs, entre Etats où les esprits ne sont pas surexcités, comme dans la péninsule des Balkans, par des sentiments de haine séculaire contre l'oppresseur, il n'y a guère lieu de redou-

---

(1) EBREN, *Obligation juridique de la déclaration de guerre*, R. G. D. I. P., tome XXI, année 1904.

(2) EBREN, *ibid.* R. G. D. I. P., tome XXI, année 1904.

ter de semblables actes d'hostilité individuels; ceux qui se produiront seront le prélude d'une guerre voulue et préparée.

M. Ebren espère qu'en obligeant les Etats à recourir à une déclaration de guerre, acte qui, par sa nature, est précédé de mûres réflexions, les négociations se poursuivront plus longtemps et amèneront probablement une solution pacifique; surtout si les Puissances neutres peuvent, pendant que les pourparlers durent encore, faire entendre la voix de la modération. L'expérience nous montre que ce sont des illusions. Lorsqu'une Puissance sait qu'elle n'obtiendra ce qu'elle veut que par la force des armes, elle ne continuera les négociations que pendant le temps nécessaire à ses préparatifs militaires, et les interrompra brusquement lorsqu'elle se verra prête. C'est ce que fit le Japon en 1904. Quant à l'intervention des Puissances, son inanité est évidente lorsque les adversaires sont décidés à en venir aux mains; les événements de 1912 l'ont surabondamment prouvé.

En septembre 1906, l'Institut de droit international, réuni à Gand, examina la question de la déclaration de guerre. M. Albéric Rolin consigna dans son rapport les réponses faites au questionnaire qu'il avait établi sur ce sujet. La majorité des auteurs ainsi interrogés admit que la déclaration de guerre peut être remplacée par un acte équivalent, — ultimatum, manifeste, même un simple rappel de la légation, — pourvu que l'intention de faire la guerre soit évidente. Ainsi le Japon, qui avait annoncé, en rappelant le personnel de son ambassade, son intention de *recourir à toute action indépendante qu'il pourrait estimer la meilleure pour consolider et défendre sa situation menacée*, ne devait-il encourir aucun reproche pour l'attaque du 8 février 1904. En effet, toutes relations diplomatiques étant rompues par le fait même de la note, de quelle mesure autre que la guerre aurait-il pu être question (1) ? Nous sommes donc bien loin de la déclaration formelle exigée par M. Ebren. Sans doute cette déclaration est conforme à l'intérêt commun des nations, mais il suffit que l'intention de faire la guerre résulte explicite-

(1) Nagao ARIGA, *La guerre russo-japonaise au point de vue continental et le droit international*. Paris, 1908, page 25.

ment des actes obligatoires pour que la guerre existe en droit aussi bien qu'en fait.

Le rapporteur émit, dans son travail, le vœu qu'un délai fut de règle entre la déclaration de guerre — ou l'acte équivalent — et l'ouverture des hostilités, délai qui, d'après M. Renault, est une conséquence de l'obligation d'avertir; mais la durée en est assez imprécise. Les uns se contentent de vingt-quatre heures (M. Holland); d'autres vont plus loin, puisque, dans son projet de Code International, M. Dudley Field exigeait soixante jours (1). M. Albéric Rolin demande sept jours pour les opérations sur terre et quinze jours pour la guerre maritime.

Lorsque le travail du rapporteur fut examiné en séance plénière, la discussion fut extrêmement confuse; toutefois l'assemblée prit la résolution suivante :

« I. — Il est conforme aux exigences du droit international, à la loyauté que les nations se doivent dans leurs rapports mutuels, ainsi qu'à l'intérêt commun de tous les Etats, que les hostilités ne puissent commencer sans un avertissement préalable et non équivoque.

« II. — Cet avertissement peut avoir lieu, soit sous la forme d'une déclaration de guerre pure et simple, soit sous la forme d'un ultimatum, dûment notifiés à l'adversaire par l'Etat qui veut commencer la guerre.

« III. — Les hostilités ne peuvent commencer qu'après l'expiration d'un délai suffisant pour que la règle de l'avertissement préalable et non équivoque ne puisse être considérée comme éludée (2). »

Jusqu'alors, la question était uniquement doctrinale et théorique, et l'on pouvait affirmer, en 1909, que c'était une erreur de

---

(1) DUDLEY FIELD, *Projet d'un code international.* Traduction A. Rolin. Paris, 1889, art. 709, page 543.

(2) *Annuaire de l'Institut de droit international*, XXI[e] volume, année 1904.

penser que le droit des gens exigeait déjà une déclaration de guerre en forme avant de commencer les hostilités (1).

A la seconde Conférence de la Paix, ce fut la délégation française qui présenta le projet de Convention relative à l'ouverture des hostilités. Il était demandé un avertissement préalable, non équivoque, — soit déclaration de guerre, soit ultimatum, — et une notification aux neutres. Il n'était d'ailleurs question que d'hostilités commençant après des pourparlers et non pas brusquement. « Une difficulté, écrit le rapporteur, surgit entre deux Etats, elle donne ordinairement lieu à des négociations diplomatiques plus ou moins longues, dans lesquelles chaque partie cherche à faire reconnaître ses prétentions, ou tout au moins à obtenir une satisfaction partielle (2). » Et le général Amourel ajoutait : « Une agression en pleine paix, sans motif plausible, n'est plus compatible avec le sentiment public des Etats civilisés (3). »

Le motif invoqué était que tout le monde, aussi bien chez les belligérants que chez les neutres, doit connaître les motifs de la guerre, et pouvoir porter un jugement sur la conduite des adversaires (4).

La délégation russe envisagea l'obligation d'avertir, avant d'ouvrir les hostilités, au point de vue financier. Pour le major général Yermolow, le maintien de la liberté de déclarer ou non la guerre aurait pour conséquence que les armements et les préparatifs en temps de paix auraient à augmenter (5).

---

(1) Deuxième Conférence de la Paix, 2e Commission, 2e Sous-Commission, 2e séance. *Déclaration du général den de Beer Poortugael*, 3e volume, page 166.

(2) Deuxième Conférence de la Paix, 2e Commission, 3e séance. *Rapport de M. Renault*, annexe A, 3e volume, page 47.

(3) Deuxième Conférence de la Paix, 2e Commission, 2e Sous-Commission, 2e séance, 3e vol., page 168.

(4) Deuxième Conférence de la Paix, 2e Commission, 3e séance. *Rapport de M. Louis Renault*, annexe A, 3e vol. page 47.

(5) Deuxième Conférence de la Paix, 2e Commission, 1re séance. 3e volume, page 6.

Après un sérieux examen, la Conférence établit le texte suivant, qui oblige les Puissances signataires à faire précéder les hostilités, soit d'une déclaration de guerre, soit d'un ultimatum. Cette convention représente l'état actuel du droit positif sur ce sujet.

ARTICLE I

Les Puissances contractantes reconnaissent que les hostilités entre elles ne doivent pas commencer sans un avertissement préalable et non équivoque, qui aura, soit la forme d'une déclaration de guerre motivée, soit celle d'un ultimatum avec déclaration de guerre conditionnelle.

ARTICLE II

L'état de guerre devra être notifié sans retard aux Puissances neutres, et ne produira effet à leur égard qu'après réception d'une notification qui pourra être faite, même par voie télégraphique. Toutefois les Puissances neutres ne pourraient invoquer l'absence de notification, s'il était établi d'une manière non douteuse, qu'en fait elles connaissaient l'état de guerre.

ARTICLE III

L'article I de la présente Convention produira effet en cas de guerre entre deux ou plusieurs des Puissances contractantes.

L'article II est obligatoire dans les rapports entre un belligérant contractant et les Puissances neutres également contractantes.

Les articles suivants ne sont que des dispositions de chancellerie.

L'adhésion de nombreux Etats à la Convention du 18 octobre 1907 a établi, en théorie du moins, un droit positif, qui, auparavant, n'existait pas.

Si nous envisageons la question au point de vue théorique, nous devons reconnaître que les raisons invoquées par les protagonistes de la déclaration de guerre sont, bien souvent, d'un ordre purement sentimental. C'est la réflexion qui vient à l'esprit lorsqu'on lit la remarque de M. Albéric Rolin sur les rancœurs que laisse au vaincu une attaque subite dont il a été victime (1).

---

(1) *Annuaire de l'Institut de droit international*, XXI[e] volume, page 28.

Il se peut d'abord que l'agression ne réussisse pas, comme cela aurait eu lieu si les Russes s'étaient tenus sur leurs gardes ; il peut arriver également que, en fin de compte, le vainqueur ne soit pas celui qui s'est livré à cette attaque ; et enfin, si l'hypothèse envisagée par M. Rolin se réalise, il suffira souvent que le vaincu procède à un sérieux examen de conscience pour se rendre compte que son seul aveuglement l'a empêché de voir la situation diplomatique sous son vrai jour, et que son incurie ne lui a pas permis de prendre les précautions les plus élémentaires. S'il est vrai que le 8 février 1904, à 11 heures du soir, le chef d'état-major de l'amiral Alexeieff soit venu apporter à bord du vaisseau amiral un télégramme de Pétersbourg, assurant que les pourparlers étaient en si bonne voie que toute crainte de conflit était actuellement chimérique (1), on comprend le manque de surveillance à bord de l'escadre, mais il est impossible de donner un nom à l'aveuglement du rédacteur de la dépêche en question.

Les raisons que M. Renault donnait, à La Haye, pour justifier la nécessité d'une déclaration de guerre, sont également d'un ordre purement spéculatif. Sans doute il est bon que chacun sache les causes de la guerre, mais, outre que les motifs réels ne seront pas toujours ceux que contient le document officiel, le jugement qui sera porté sur la conduite des adversaires n'a aucune importance. Les neutres seront toujours prêts à absoudre le vainqueur, quels que soient ses actes; nous l'avons bien vu en 1870, et, plus près de nous, lors de la guerre du Transvaal. Quant aux belligérants, ils n'ont qu'à subir les hostilités qui sont le fait de l'ennemi, et il est inadmissible que, sous le prétexte que la conduite de leur gouvernement ne leur paraît pas, dans cette circonstance, exempte de tout reproche, ils puissent la discuter, et marchander leur soumission à ses ordres. A ce moment, il ne reste à chacun que le droit d'obéir.

En nous plaçant uniquement au point de vue pratique, nous allons examiner si la déclaration de guerre, ou tout autre acte équivalent, est réellement aussi nécessaire que l'affirment la

(1) Le Novik, *Journal posthume du lieutenant de vaisseau Steer*, traduction de Balincourt. Paris, 1913, page 24.

doctrine et les travaux de la Conférence de La Haye — aussi bien en ce qui concerne les belligérants qu'à l'égard des neutres.

Pour les premiers, la nécessité d'un avertissement ne pourrait se justifier que si les événements n'avaient pas révélé, entre les gouvernements adverses, une série de causes d'antagonisme devant amener, presque fatalement, un conflit armé. A notre époque, étant donné le développement considérable pris par les armées modernes, le prix d'une guerre est tel que le vainqueur lui-même se verra, sinon ruiné, tout au moins épuisé pour un grand nombre d'années. Aussi le temps n'est plus où des monarques ambitieux entreprendront des guerres sans motif sérieux. On épuisera tous les moyens de conciliation avant d'en venir aux mains, et en même temps, pour parer à toute éventualité, les préparatifs militaires seront poussés de chaque côté. L'Etat qui veut faire la guerre procédera à la mobilisation, puis à la concentration, au moins partielle, de ses troupes. Ces opérations, si discrètement qu'elles soient effectuées, ne passeront pas inaperçues; elles entraînent, en effet, un déplacement de personnes et un ralentissement dans le trafic par voies ferrées qui ne peuvent être dissimulés; un service de renseignements bien organisé permet à l'adversaire de se tenir au courant et de se préparer à une guerre probable et prévue. Lorsque les pourparlers en seront arrivés à une période aiguë, chacun saura bien, non seulement dans les sphères gouvernementales, mais même dans le public, que la guerre est inévitable, et que son commencement n'est plus qu'une question de jours, peut-être d'heures. La mise sur pied de guerre de l'armée de l'un des adversaires pourra inspirer à l'autre des craintes qui l'amèneront à reculer, et la paix ne sera pas rompue. Mais, si aucun d'eux ne veut céder à l'autre, la guerre sera l'aboutissement normal des événements et s'engagera pour ainsi dire d'elle-même, à un moment qui, le plus souvent, peut être prévu d'avance.

La Russie a protesté contre l'attaque des Japonais, préalable à toute déclaration de guerre : nous avons vu plus haut que la note du Japon ne laissait aucun doute sur ses intentions belliqueuses, et l'on ne peut dire que l'on ne s'attendait pas à la guerre. Le gouvernement russe pouvait être au courant par sa légation à Tokio, des agissements du gouvernement japonais

pour une préparation à la guerre; d'autre part, tout en retardant indéfiniment les réponses aux propositions japonaises, la Russie ne cessait de faire d'actifs préparatifs militaires et navals; le 3 février, la flotte de Port-Arthur prenait toutes ses dispositions de combat, sortait du port et partait pour une destination inconnue (1). Certains esprits plus clairvoyants se rendaient compte de la situation, car, le 27 janvier 1904, douze jours avant le commencement des hostilités, l'amiral Rodjestwensky déclarait : « Les opérations militaires ne commencent pas toujours par des coups de canon. La guerre est déjà commencée, et il n'y a que les aveugles à ne pas s'en apercevoir (2). »

En octobre 1912, les Etats balkaniques, le Montenegro d'abord, puis la Serbie, la Bulgarie, ainsi que la Grèce, ont adressé une déclaration de guerre à la Turquie, qui procéda à la même formalité. Quelle pouvait en être l'utilité ? Depuis longtemps les esprits étaient arrivés, de part et d'autre, à une telle tension que le maintien de la paix était impossible. Les populations chrétiennes n'avaient qu'un moyen d'être délivrées des Turcs, c'était une guerre où ceux-ci seraient vaincus. Les Etats balkaniques avaient adressé à la Porte un ultimatum tellement inacceptable dans le fond et dans la forme que le gouvernement ottoman avait immédiatement remis les passeports à leurs ambassadeurs, et l'on peut considérer que le refus de l'ultimatum équivaut à une déclaration de guerre (3). Depuis une semaine des incidents se produisaient continuellement; il ne se passait pas de jours où les troupes garnissant la frontière de part et d'autre n'en vinssent aux mains. L'état de guerre existait donc en fait, résultat d'une suite d'événements et de circonstances, non pas subis, mais préparés depuis longtemps; la mobilisation des troupes serbes, bulgares et grecques était achevée au vu et au su de tout le monde. La déclaration de guerre se trouvait donc parfaitement oiseuse; elle n'a fait que constater une situation existante.

---

(1) NAGAO ARIGA, *La guerre russo-japonaise*, page 27.

(2) Capitaine de vaisseau SEMENOFF, *L'escadre de Port-Arthur*, page 20.

(3) N. BRUYAS, *op. cit.*, page 160.

Lorsque l'Italie engagea la guerre qui devait lui donner la Tripolitaine, elle adressa à la Turquie un ultimatum, accordant au gouvernement ottoman un délai de vingt-quatre heures pour lui donner satisfaction. Il y avait donc un acte équivalent à la déclaration de guerre, conformément à la définition donnée par l'Institut de droit international, à Gand. L'Italie n'outrepassait donc pas ses droits les plus stricts en commençant les hostilités dès la fin du délai accordé. C'est ce qui eut lieu, en même temps qu'une déclaration de guerre était adressée à la Turquie. Cette dernière était superflue, l'état de guerre résultant du refus de la Porte de donner satisfaction aux demandes italiennes, et la protestation remise aux Puissances, le 1er octobre 1911, ne se justifie nullement (1).

---

(1) La note circulaire remise par la Porte, le 1er octobre 1911, était ainsi conçue :

« Malgré le délai de vingt-quatre heures, délai extrêmement court, qui nous était fixé par l'Italie dans son ultimatum, nous nous sommes hâtés de répondre, longtemps avant l'expiration du délai, afin que le gouvernement italien n'ait pas besoin de procéder à une occupation militaire pour obtenir de nous, en Tripolitaine et en Cyrénaïque, des garanties d'expansion économique.

« Nous nous déclarions prêts à donner ces garanties, en tant qu'elles ne lèseraient pas notre intégrité territoriale, et à cet effet nous prenions l'engagement de ne pas modifier, pendant les pourparlers, notre situation militaire dans les dites provinces.

« Sans même répondre à cette offre conciliante, le gouvernement italien nous adresse, en même temps qu'il envoie sa flotte, et fait attaquer, avant l'expiration du délai, un de nos torpilleurs, dans les eaux de la mer Adriatique, une déclaration de guerre en règle.

« Péniblement surpris de cette hostilité inattendue, qui n'est aucunement justifiée par notre attitude à l'égard de l'Italie, nous voulons croire qu'il est encore temps, étant données les intentions de conciliation dont nous sommes animés, d'arrêter les effets néfastes d'une guerre qui n'a pas de causes réelles, et c'est pourquoi nous nous adressons aux sentiments pacifiques et humanitaires, ainsi qu'à l'amitié de votre gouvernement, afin qu'il intervienne auprès de l'Italie et persuade cet état de notre sincère désir de négocier avec lui pour prévenir une effusion de sang inutile. »

Dira-t-on, avec M. Ebren, que la déclaration de guerre est nécessaire pour fixer le moment où le droit de la guerre commence à faire loi? Il faudrait pour cela déterminer l'instant exact où la déclaration est complète et efficace. Sera-ce lorsqu'elle est lancée par l'agresseur? Il pourra attaquer de suite, avant que le document ne soit parvenu au gouvernement adverse, et ses actes de guerre pourraient être considérés en théorie, comme accomplis en pleine paix, ce qui est évidemment faux. Sera-ce lorsqu'elle parvient à destination? Mais qui déterminera ce moment, surtout si, ainsi que le fait pourra se produire, les relations diplomatiques ont déjà cessé entre les deux gouvernements ? La formalité de la déclaration ne peut donc servir à donner date certaine au commencement des hostilités.

On pourra peut-être dire que cet acte évite toute surprise. Il ne peut être question de surprise diplomatique, car il est invraisemblable que la situation exacte ne soit pas connue par les gouvernements intéressés. Déjà, en 1869, M. Pasquale Fiore, en niait la possibilité. « En considérant, écrivait-il, l'organisation si bien réglée des communications entre les divers Etats, la discussion politique des affaires internationales dans les assemblées, la part que l'opinion publique éclairée par la presse libre prend aux actes du gouvernement, les préparatifs nécessaires pour entreprendre une guerre, il est impossible d'attaquer avec surprise l'ennemi qui peut connaître nos intentions de tant de manières qu'il n'est pas nécessaire de l'avertir formellement (1). »

Quant à la surprise militaire, elle ne peut se produire que par suite d'une négligence, proche de la trahison des gouvernants. Est-il possible de croire que, chez celui des deux adversaires qui a les dispositions les plus pacifiques, et espère, malgré toutes les apparences, dans une entente finale, les préparatifs ne seront pas poussés activement ? Le meilleur moyen qui existe pour un pays, en litige avec un autre, d'amener des concessions réciproques, est de déployer un appareil militaire imposant Sans même recourir à la mobilisation, qui peut être considérée comme une provocation, il existe des moyens de renforcer au

---

(1) Pasquale Fiore, *Nouveau droit international public*. Paris, 1869, tome II, chap. II, page 25, cité par Blin de Bailleul, *op. cit.*

moins les troupes appelées à soutenir le premier choc de l'adversaire (1). Il ne peut donc y avoir, une fois ces précautions prises, de surprise militaire.

Peut-on prétendre que l'attaque subite contre les vaisseaux de Port-Arthur fût une surprise impossible à éviter, parce qu'on ne pouvait prévoir ni le lieu ni l'instant où elle s'effectuerait (2)? Evidemment non, car l'attaque ne pouvait être faite que là où l'ennemi avait intérêt à la prononcer, c'est-à-dire au point de stationnement de la principale forcé navale. Quant à l'instant, nul ne pouvait le prévoir, mais chacun pouvait — et devait — l'attendre.

Les mêmes motifs peuvent être invoqués pour montrer que la déclaration de guerre est sans utilité pratique à l'égard des neutres. Ceux-ci sont aussi intéressés, quelquefois même plus, que les adversaires en présence, au maintien de la Paix; ils suivront les événements avec la plus grande attention, et ne seront nullement surpris de l'ouverture des hostilités, dont ils auront connaissance, par les dépêches et les journaux, en même temps que les belligérants. Les gouvernements, ni les particuliers, ne peuvent guère arguer de leur bonne foi, s'il leur arrive de violer la neutralité. Aujourd'hui, avec la divulgation rapide des nouvelles, il n'est pas à supposer que l'on tarde beaucoup à connaître, dans le monde entier, l'existence d'une guerre ayant éclaté sur un point quelconque du globe, et qu'un Etat puisse invoquer son ignorance de l'état de guerre pour se soustraire à toute reponsabilité (3). La notification elle-même demandée par la Convention du 18 octobre 1907, n'est plus qu'un travail de chancellerie pratiquement inutile, puisque, bien avant les communiqués officiels, les agences télégraphiques auront donné aux neutres une connaissance évidente de l'état de guerre existant. Quant aux navires qui sont alors en mer, se livrant à des transports, qui, jusqu'alors licites, deviennent subitement interdits,

---

(1) Voir loi du 21 mars 1905, articles 33 et 40.

(2) BLIN DE BAILLEUL *op. cit.*, page 115.

(3) Deuxième Conférence de la Paix, 2e Commission, 3e séance. *Rapport de M. Renault*, annexe A, 3e volume, page 47.

ce n'est pas une déclaration de guerre ni une notification qui les empêchera d'ignorer les événements qui se déroulent.

Seul donc l'ultimatum, n'accordant à la partie adverse qu'un très bref délai pour donner satisfaction à la demande de l'agresseur, avec menace d'ouverture des hostilités, si la réponse n'est pas satisfaisante, peut être exigé comme avertissement préalable; mais il sera toujours possible à l'Etat qui veut la guerre, d'énoncer des prétentions tellement exagérées, et de réduire le délai dans de telles proportions, que la règle de prémonition, tout en paraissant respectée, pourra être considérée comme effectivement éludée.

L'État de guerre ayant été signifié à l'adversaire, quand commenceront les hostilités ? Nous avons déjà vu, que, jusqu'à la seconde Conférence de la Paix, une partie notable de la doctrine demandait qu'un délai suffisant s'écoulât entre la dénonciation de l'état de guerre et le premier acte d'hostilité, car si les coups commencent au moment précis où l'avertissement est donné, cet avertissement devient illusoire, et les dangers de l'attaque soudaine ne sont pas écartés (1). De plus, ce délai, sur la durée duquel de nombreuses divergences se produisaient, devait être assez long pour permettre au moins à l'adversaire de se mettre sur ses gardes. Il devait, a-t-on dit, être égal à la durée de la mobilisation (2). Reste à fixer la durée moyenne de la mobilisation. Cette appréciation sera l'œuvre d'une entente internationale; trois jours seraient suffisants (3). Nous n'imaginons guère qu'aucun gouvernement consente à faire, dans une Conférence internationale, une divulgation dont ses adversaires s'empresseraient de tirer parti, et il n'y a pas de durée moyenne de la mobilisation. Au bout de trois jours, elle sera peut-être achevée dans certains pays, ne le sera certainement pas dans d'autres, et l'inégalité subsistera entre les adversaires.

A la deuxième Conférence de la Paix, des propositions

---

(1) Ch. DUPUIS, *La déclaration de guerre est-elle requise par le droit positif ? Devrait-elle l'être ?* R. G. D. I. P., année 1906, page 735.

(2) BLIN DE BAILLEUL, *op. cit.*, page 171.

(3) IDEM, *ibid.*, page 171.

furent faites pour rendre ce délai obligatoire. La délégation des Pays-Bas demandait qu'un délai de vingt-quatre heures fut imposé entre l'avertissement et le commencement des hostilités, afin d'éviter toute chance de surprise (1). Pour le colonel Michelson, délégué russe, le délai donne la possibilité d'une intervention pacifique des Puissances alliées ou neutres; de plus, ce problème est étroitement lié avec la question du rapport qui existe entre les effectifs de paix et les effectifs de guerre; c'est une question de réduction des dépenses (2). Sans doute il est désirable que la charge des dépenses militaires soit diminuée autant que possible, mais le fait de réduire les effectifs de paix amène nécessairement à constituer des unités composées, à la mobilisation, en grande partie de réservistes, et qui forment bien souvent, non plus une troupe, mais un troupeau voué à la défaite. La France en a fait la triste expérience en 1870.

Ces propositions n'eurent aucun succès, le général Amourel en fit justice lorsqu'il déclara que les hostilités peuvent commencer dès que l'avertissement est parvenu à l'adversaire, les nécessités de la guerre moderne ne permettant pas de demander, à celui qui a la volonté d'attaquer, d'autres délais que ceux qui sont absolument indispensables pour que son adversaire sache que la force va être employée contre lui (3).

Le pays qui veut la guerre, et qui, par suite, attaquera le premier, parce qu'il sera prêt le premier, ne peut pas donner à son ennemi le temps nécessaire pour prendre l'offensive; il le réduira à un rôle purement défensif, le mettant dans une situation d'infériorité matérielle et morale.

Donc, soit à l'instant même où la déclaration de guerre est remise à l'adversaire, soit au moment précis où expire le délai

---

(1) Deuxième Conférence de la Paix, 2e Commission, 2e Sous-Commission, 2e séance, IIIe volume, page 166, et 2e Commission, annexe 22, page 254.

(2) Deuxième Conférence de la Paix, 2e Commission, 2e Sous-Commission, 2e séance, IIIe volume, page 167.

(3) Deuxième Conférence de la Paix, 2e Commission, 2e Sous-Commission, 2e séance, IIIe volume, page 168.

fixé par l'ultimatum, soit même dès la rupture des relations diplomatiques, s'il ne peut y avoir de doute sur les intentions de celui qui les rompt, les opérations militaires peuvent commencer. L'un des belligérants pourra toujours procéder à une attaque brusquée contre un ennemi surpris dans une quiétude trompeuse, ou pendant les opérations de sa mobilisation. Sur terre, les troupes de couverture de l'agresseur attaqueront l'adversaire pour bousculer les troupes adverses, pénétrer dans la région des débarquements, y porter le trouble et forcer l'adversaire à la reporter plus en arrière, opération toujours longue et délicate (1). Si cette tentative réussit, ce sera, pour celui qui l'aura faite, un avantage moral et matériel qu'il aurait grand tort de ne pas chercher à saisir, et on ne s'explique pas comment la Bulgarie et la Serbie, dont la mobilisation était en avance de plusieurs jours sur celle de la Turquie, n'ont pas songé à s'en assurer le bénéfice, en attaquant beaucoup plus tôt l'armée ottomane.

Outre ces opérations purement militaires, l'un des adversaires en présence cherchera peut-être à obtenir le même résultat par des procédés que l'on peut évidemment considérer comme déloyaux, mais qui ne répugnent pas à certains Etats : destruction, dès la déclaration de guerre, des voies ferrées, des viaducs, tunnels des lignes servant à la concentration; actes préparés, dès le temps de paix, par un personnel parfaitement instruit de ses devoirs, et soigneusement entretenu chez l'ennemi éventuel ou probable (2).

Sur mer, l'attaque sera faite par des torpilleurs maintenus à proximité de la force adverse, et qu'un simple message de télégraphie sans fil aura mis en mouvement. L'agresseur pourra ainsi mettre hors de combat une partie des forces ennemies, empêcher deux escadres de se rejoindre, s'assurer la maîtrise de la mer, soit pour la sûreté des approvisionnements, soit pour éviter les débarquements de l'adversaire, ou s'assurer la possibilité d'en effectuer soi-même, soit en vue de la conservation

---

(1) Général Maitrot, *Les débuts probables de la prochaine guerre franco-allemande. Le Correspondant*, livraison du 25 février 1912.

(2) Général Maitrot, *op. cit.*.

des colonies. C'est ainsi que le Japon agit en 1904, ne cherchant pas uniquement, en jetant le désarroi parmi ses ennemis, à donner facilement un prestige subit à ses forces militaires (2); c'est également ce qu'a fait l'Italie en 1911. Les protestations de leurs adversaires ne se peuvent justifier, au point de vue de l'état actuel du droit international, et ces actes sont irréprochables au point de vue militaire.

Il est en effet, de l'intérêt de tous, aussi bien des neutres que des belligérants, que la guerre soit terminée le plus rapidement possible, et on y arrivera si l'un des adversaires en présence parvient presque immédiatement à imposer sa volonté. C'est ce qui se produira si l'ennemi, démoralisé par une attaque soudaine, qui l'a rejeté en arrière de sa zone de concentration, ayant ses communications coupées sur son propre territoire, ne peut opposer à une armée homogène et victorieuse, que des corps épars et sans cohésion.

Aussi ne manque-t-il pas, actuellement, de théoriciens pour affirmer que, pour atteindre ce résultat, non seulement il n'y a pas lieu d'envisager la possibilité d'un délai séparant le commencement de la guerre de sa déclaration, mais que même cette déclaration de guerre est inutile. Il ne faut pas avertir l'ennemi de ses desseins, le mettre à même de résister aux premières attaques, ni de les déjouer, et se priver soi-même de la supériorité matérielle et morale que donne une heureuse agression. Celle-ci est donc préconisée, brutale et imprévue. On ne doit pas, dit le général von Bernhardi, hésiter à recourir à une surprise analogue à celle des Japonais contre la flotte russe. Seule leur audacieuse offensive, politique et stratégique, leur a permis d'attaquer les forces russes séparées, d'acquérir ainsi une supériorité marquée... C'est un exemple éclatant de hardiesse et de résolution... Au début d'une guerre, et même en pleine paix, il ne faut pas hésiter à recourir à des attaques par surprise de torpilleurs et de sous-marins, si c'est le seul moyen de s'assurer la supériorité (1).

---

(2) Blin de Bailleul, *op. cit.*, page 123.

(1) Général von Bernhardi, *Vom heutigen Kriege*, *passim*, cité dans *Opinions allemandes sur la guerre moderne*, 3e fascicule, page 80.

Ce n'est pas seulement contre les forces organisées de l'ennemi que les auteurs allemands préconisent l'attaque brusquée, mais encore contre sa flotte marchande, afin d'empêcher celle-ci de transporter les approvisionnements nécessaires. On estime en Allemagne qu'il faut commencer la guerre au commerce par surprise, avant que l'ennemi ait pu prévenir ses navires de commerce et armer ses croiseurs auxiliaires, et l'exécuter avec la plus extrême rigueur, pour semer dans la marine ennemie une terreur arrêtant tout trafic (1).

Voici donc, quatre ans après la Conférence de La Haye, les idées professées par un écrivain militaire qui reflète assez exactement les aspirations de ses compatriotes. Nous sommes loin de M. von Bar qui demandait à l'Institut de droit international, en 1906, qu'un Etat qui n'observe pas de délai avant de commencer les hostilités soit obligé de justifier cette *conduite extraordinaire*, sans dire d'ailleurs devant qui doit être produite cette justification.

Et il faut bien reconnaître que, pratiquement, le général von Bernhardi a raison. Si les Japonais n'avaient pas torpillé, par une sorte de surprise, les cuirassés de Port-Arthur, ces navires, joints à ceux de Vladivostok et de Chemulpo, pouvaient leur disputer avec succès la maîtrise de la mer; les transports de troupes ne pouvaient plus se faire de l'archipel nippon vers le continent; la face des événements pouvait être changée. Or le Japon voulait Port-Arthur, qu'une malheureuse intervention des Puissances lui avait arraché, au traité de Shimonoseki; il ne pouvait le regagner qu'en étant vainqueur, et pour cela il lui fallait la maîtrise de la mer. L'attaque brusquée s'imposait ; elle n'a d'ailleurs réussi que par l'inconcevable négligence des Russes.

Et même, n'est-ce pas un bien que cette menace d'une agression subite? Les nations ne s'endormiront plus dans une tranquillité que, depuis longtemps, les événements ne justifient plus, et qui leur ménage un terrible réveil. Chacune, sachant

---

(1) *Opinions allemandes sur la guerre moderne*, 3e fascicule, pages 82 et 83.

qu'elle peut être attaquée à l'improviste, se tiendra sur ses gardes; sa préparation à la guerre sera mieux faite, et l'adversaire, voyant que la surprise n'a plus les mêmes chances de succès, réfléchira davantage avant de lancer ses armées. Les conseils de modération seront plus facilement écoutés, et la paix sera plus facilement maintenue. Il n'est permis à un peuple d'être efficacement pacifique qu'à la condition d'être toujours prêt à la guerre (1), et il le sera d'autant plus qu'il ne comptera pas sur un avertissement avant d'être attaqué.

(1) Message de M. Raymond Poincaré, président de la République, le 17 février 1913.

CHAPITRE II

Le Bombardement

Le bombardement est une mesure militaire qui cause évidemment plus de mal aux habitants inoffensifs qu'aux belligérants eux-mêmes. Il oblige à des longs et coûteux transports de matériel, et à une grande consommation de munitions. Aussi n'est-il, en général, employé que comme mesure extrême, lorsque les circonstances obligent à y recourir, soit pour, dans la guerre de campagne, déloger l'ennemi d'une position qu'il occupe, soit pour faire tomber une place forte qui immobilise sous ses murs une partie notable de l'armée d'opérations. A tout prendre, ce procédé, s'il est plus brutal, n'est pas beaucoup plus inhumain que celui qui consiste à réduire la place par la famine, et il permet d'arriver plus rapidement au résultat cherché. Aussi ne peut-il être question d'y renoncer, quelque terrible que soient les effets des projectiles actuels, et, lorsque l'on codifia les lois de la guerre sur terre, ne put-on songer à interdire le bombardement, mais seulement à en limiter les effets. Ce fut la première Conférence de la Paix qui édicta les règles relatives à cette opération, pour la guerre sur terre (1). La Conférence de La Haye de 1907 n'a fait que reproduire, avec une légère modification, les dispositions de la Convention du 29 juillet 1899,

(1) Convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, articles 25, 26 et 27.

relatives au bombardement, par des forces opérant sur terre, des villes non défendues, et a édicté des dispositions, inspirées par les mêmes principes, pour le bombardement des villes côtières par des forces navales.

§ I^er^. — *Le Bombardement dans la guerre sur terre*

En ce qui concerne la guerre sur terre, il semblerait que, au moins entre nations civilisées, de semblables règles soient à peu près inutiles. Les belligérants ne bombarderont pas, sans de graves raisons, une ville qui ne leur offre pas de résistance; les villes, villages et agglomérations qui ne sont point défendus et ne renferment que des habitants inoffensifs ne sauraient être l'objet d'une attaque (1). L'économie de munitions qui s'impose, avec les canons à tir rapide actuels, déjà en service ou en essais en 1899 (2), incitera à ne pas couvrir d'obus une ville dont l'occupation pourra se faire sans coup férir. Mais il faut se rappeler que la convention du 29 juillet 1899, concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, n'est que la reproduction de la Déclaration de Bruxelles. Cette déclaration, dont le texte a servi de base aux travaux de la première Conférence de la Paix, date de 1874, c'est-à-dire d'une époque où le souvenir des atrocités commises en France par les armées allemandes était encore présent à tous les esprits. D'autre part il faut bien tenir compte de l'excitation des troupes pendant un combat, et il est bon d'édicter des règles qui devront être respectées par les officiers des armées en présence.

Il serait donc permis d'espérer que, dans une guerre survenant entre deux Puissances signataires de la convention de 1899, les villes, villages et bâtiments non défendus n'auront pas, en général, à souffrir du tir de l'artillerie ennemie, et que, lorsque les circonstances auront amené un bombardement, les édifices

---

(1) Funck Brentano et Alb. Sorel, *op. cit.*, livre II,, chap. III, page 290.

(2) Le canon français de 75 de campagne ,date de 1897.

indiqués à l'article 27 resteront indemnes (1). Il nous semble qu'il ne faut pas se bercer de l'espoir que les bâtiments non défendus, les édifices publics ou hospitaliers n'auront pas à souffrir des hostilités, et que les habitants, prévenus à temps, pourront, en partie du moins, se soustraire, eux et leurs biens aux conséquences d'un bombardement.

Il nous manque d'abord une définition exacte de ce que l'on entend par « ville, village, habitations et bâtiments qui ne sont pas défendus » (2). La première Conférence de la Paix n'en a pas donné, et, en 1907, le général Jonkheer den Beer Poortugael a incidemment déclaré qu'une ville ou un village était défendu lorsque l'occupant avait construit, à ses abords, des ouvrages de fortification temporaire, sur lesquels d'ailleurs l'assaillant concentrera le feu de son artillerie, sans envoyer en pure perte ses projectiles sur la ville (3). C'est à cette définition que s'est ralliée la Conférence.

Il suffira donc de bien peu de chose pour constituer à l'état de localité défendue le moindre village, qui, par lui-même, ne peut offrir aucune résistance, et paraîtrait devoir être épargné : une tranchée, un abattis d'arbres, le mur crénelé d'une ferme située à la lisière, forment autant d'obstacles sans grande consistance, mais suffisants pour que l'infanterie de l'attaque ne puisse progresser, subisse des pertes sensibles, et ait recours à

---

(1) Dans les sièges et bombardements, toutes les mesures nécessaires doivent être prises pour épargner, autant que possible, les édifices consacrés aux cultes, aux arts, aux sciences et à la bienfaisance, les hôpitaux et les lieux de rassemblement de malades et de blessés, à condition qu'ils ne soient pas employés en même temps à un but militaire.

Le devoir des assiégés est de désigner ces édifices ou lieux de rassemblement par des signes visibles spéciaux qui seront notifiés d'avance à l'assiégeant. (Convention du 29 juillet 1899, art. 27.)

(2) Convention du 29 juillet 1899, article 25.

(3) Deuxième Conférence de la Paix, 3e Commission, 1re Sous-Commission, 4e séance, 3e vol., page 545.

l'artillerie pour déloger les défenseurs. Le feu sera donc ouvert sur ces ouvrages temporaires, et il est évident que, au début du moins, c'est là qu'il sera concentré.

Mais cela ne veut pas dire que, seules, ces fortification passagères auront à en souffrir. Il faudrait, pour qu'il en fût ainsi, un ensemble de circonstances particulièrement heureuses et qui ne se présenteront probablement jamais : d'abord une appréciation exacte de tous les éléments de tir convenant à l'objectif indiqué, puis, l'application des méthodes de tir donnant une première salve encadrant exactement le but. Cela n'arrivera jamais. Le réglage d'un tir ne se fait qu'au moyen d'un certain nombre de salves courtes et longues, et il est bien évident que les bâtiments de la localité attaquée auront d'autant plus à en souffrir qu'il faudra quelquefois les répéter, parce qu'elles auront été insuffisamment observées. Ce seront évidemment des causes de dégâts pour les habitations non défendues, sans volonté préméditée de les détruire, mais il n'aura pas été possible de faire autrement.

Le général den Beer Poortugael nous dit que ce sont des munitions consommées en pure perte. Nous ne partageons pas entièrement cette manière de voir. Les défenseurs qui se tiendront à la lisière du village, derrière les fortifications temporaires, ne seront pas isolés du reste de leurs troupes. Si les abords de la localité ont été mis en état de défense, c'est parce que l'occupant veut la conserver. Il y aura installé, en arrière de ses ouvrages, des réserves qui attendent le moment opportun pour aller bousculer l'assaillant, ou qui, en cas d'échec, recueilleront les fractions avancées obligées de battre en retraite. D'autres lignes de défense, un réduit, pourront avoir été organisés dans la localité, et les projectiles qui tomberont sur ces rassemblements de troupes, sur ces ouvrages, n'auront pas été tirés en pure perte.

Si le tir de l'artillerie — le bombardement — atteint inévitablement les localités défendues, si peu qu'elles le soient, il n'épargnera pas davantage celles qui ne le seront pas. D'une part l'interdiction de l'article 25 ne doit pas être interprétée comme s'opposant à la destruction, par tous moyens, de bâtiments quelconques, quand les opérations militaires en feront

une nécessité (1), et d'autre part il suffira que, d'après certains indices, l'assaillant suppose que ces localités abritent des belligérants ennemis, pour qu'il les couvre d'obus. Une ville non défendue est, en effet, une ville où l'adversaire peut entrer sans danger (2), c'est-à-dire où il ne se trouve aucune troupe ennemie. Or, il faut ranger en première ligne, parmi les ressources matérielles de l'adversaire, toute ville ou village qui met un obstacle au progrès des troupes. Toutes peuvent être assiégées, bombardées, prises d'assaut et détruites, lorsqu'elles sont défendues par l'ennemi, et, selon les circonstances, lorsqu'elles sont simplement occupées (3). C'est par application de ces principes que le règlement de l'artillerie de campagne française dit : « Les localités sont battues en vue d'infliger des pertes aux troupes qu'on y soupçonne accumulées, ou pour les rendre intenables par la destruction des constructions, destruction à laquelle pourra occasionnellement, s'ajouter l'incendie (4). Et il ne s'agit pas seulement d'une mesure d'intimidation, se réduisant au tir de quelques projectiles de petit calibre, et produisant plus d'effet moral que de dégâts matériels. La grosse artillerie sera mise en action : les obus de l'artillerie lourde, contenant plus d'explosif, peuvent produire une désorganisation plus considérable sur les localités importantes (maisons hautes et serrées) (5) Le tir pourra être ainsi dirigé contre les villes et villages, non seulement de jour, pendant le combat, mais également de nuit, pendant que les troupes se reposent et que les habitants peuvent se croire en sûreté (6).

---

(1) Première Conférence de la Paix. Observation du colonel de Gross-de Schwartzhoff, mentionnée dans le rapport de M. Rolin, 3e partie, page 40.

(2) Paul BOIDIN, *Les lois de la guerre et les deux Conférences de La Haye*. Thèse. Rennes, 1908, page 206

(3) *Les lois de la guerre continentale*, page 40.

(4) *Règlement provisoire de manœuvre de l'artillerie de campagne*, titre IV, n° 204.

(5) *Même règlement*, titre IV, n° 204.

(6) *Même règlement*, titre V, n° 54.

Même si la localité n'est pas occupée, il suffira qu'un de ses édifices serve à l'ennemi, par exemple un clocher, une tour, utilisé comme observatoire, pour qu'un bombardement en résulte.

Nous en conclurons donc que, dans la réalité, l'interdiction du bombardement s'étend, non pas aux localités non défendues, mais à celles qui ne sont pas occupées par l'ennemi ; sa présence dans un village pourra attirer sur celui-ci le feu des batteries adverses, car il y aura peut-être une nécessité absolue à déloger ceux qui ont cherché, dans la localité, un abri ou un poste commode d'observation. Le bombardement est justifié, et commandé au point de vue militaire lorsque l'occupation de la localité n'a pas été effectuée dans un but de défense, mais seulement pour garder le passage, défendre les approches, protéger la retraite, préparer ou couvrir un mouvement tactique, se procurer des provisions (1).

Est-ce là une barbarie inutile? Evidemment il y a contradiction formelle entre les dispositions des réglements français et l'article 25 de la Convention du 29 juillet 1899, insérée à la suite du réglement sur le service des armées en campagne. Il semblerait donc qu'un Etat soit bien fondé à protester, auprès des Puissances signataires de l'acte de La Haye, contre un semblable traitement infligé à des habitants inoffensifs. Nous ne le croyons pas. Il s'agit ici de nécessités inéluctables ; un belligérant ne peut, sous prétexte de se conformer à des règles édictées sans grand souci des réalités de la guerre, laisser son ennemi concentrer à l'abri des villes et villages, des troupes qui, sûres d'échapper aux coups tant qu'elles ne mettront pas ces localités en état de défense, viendront fondre ensuite sur lui, et lui infliger des pertes sérieuses, peut être même un échec. Le désir du succès, le souci de la conservation des troupes obligeront les belligérants à agir avec vigueur. Le mal infligé aux habitants paisibles sera souvent moindre que celui qui résulterait d'une sensibilité déplacée. La guerre franco-allemande nous en donne un exemple frappant : l'échec des Français devant Beaune-la-

(1) *Les lois de la guerre continentale*, page 50.

Rolande, le 28 novembre 1870. Une des causes immédiates de l'insuccès du 20e corps devant Beaune réside dans les scrupules du général Crouzat, qui n'utilisa qu'incomplètement son artillerie, déjà insuffisante par elle-même, afin de ne pas canonner une ville française. Le sentiment auquel il cédait dans cette circonstance est assurément des plus honorables, mais la nécessité de vaincre était de celles devant lesquelles toute autre considération aurait dû fléchir (1).

Devons-nous espérer que les habitants avertis en temps utile pourront mettre en sûreté leurs biens les plus précieux, et sauver leurs propres existences en cherchant un abri hors de la localité qui doit être bombardée? La coutume semble être fixée en ce sens. Avant de bombarder une place forte, et, à plus forte raison, une ville ouverte défendue par l'armée ou par les habitants, l'assaillant avertit, en général, les autorités compétentes que le bombardement sera dirigé contre la ville (2). C'est également ce que semblerait faire espérer l'article 26 de la Convention du 29 juillet 1899, qui impose à l'assaillant, en règle générale, l'obligation d'avertir les autorités de la ville qui doit être bombardée. Cet article nous semble sans application pratique.

Si la localité n'est fortifiée et défendue que d'une façon passagère, ce sera *toujours* à une attaque de vive force qu'il sera procédé, et il ne saurait être question de prévenir les autorités, qui d'ailleurs seront évidemment annihilées par le commandement militaire. Du reste les exigences du combat ne permettraient pas d'interrompre le feu pour procéder à cette formalité.

Pour les villes assiégées, l'avertissement se justifie davantage, sans toutefois que sa nécessité soit partout admise. Il n'est pas plus requis, pense-t-on en Allemagne, de donner avis préalable d'un bombardement que d'un assaut. Les exigences de quelques professeurs de droit des gens à cet égard sont absolument contraires aux nécessités de la guerre, et doivent être

---

(1) Lieutenant-colonel ROUSSET, *Histoire générale de la guerre franco-allemande. Les armées de Province*, 1e volume, page 157.

(2) Funck BRENTANO et Alb. SOREL, *op. cit.*, livre II, chap. III, page 290.

rejetées par les militaires; les cas dans lesquels un avertissement purement facultatif a eu lieu n'en démontrent pas l'obligation. L'assiégeant devra se demander s'il n'y aura pas dans son défaut de notification, dans la soudaineté et la surprise d'un bombardement un premier élément de l'effet qu'il en attend, et s'il ne perdrait pas un temps précieux à avertir l'assiégé. Lorsqu'aucune de ces éventualités n'est à craindre, et si l'objet de l'action n'en doit pas être compromis, l'avertissement sera pourtant conforme aux exigences de l'humanité (1).

Nous ne partageons pas entièrement cette manière de voir; en effet, si la défense de la ville n'est pas énergique, elle cédera peut être à la crainte d'un bombardement, et la menace en sera suffisante, sans que les habitants aient à endurer cette épreuve. Si au contraire le gouverneur de la place est décidé à résister jusqu'au bout, le bombardement, même commencé brusquement, ne produira aucun résultat pour hâter la reddition de la ville; il n'y a guère d'exemples de places que le bombardement seul ait amenées à capituler. Néanmoins on peut prévoir que, dans l'avenir, des places fortes seront bombardées sans que les autorités en aient été averties.

Si les citoyens de la ville assiégée ne sont pas épargnés par le bombardement, les étrangers résidant dans la place ne le seront pas davantage, si, pour une raison quelconque, il ne leur est pas permis de sortir. Il ne saurait être question, ainsi que les Puissances l'avaient demandé à la Bulgarie le 10 février 1913, de leur réserver un quartier qui serait épargné par le bombardement. Outre que le tir n'est jamais d'une précision mathématique, et que, tout en ayant peut-être moins à souffrir, ce quartier ne serait pas absolument indemne, l'assiégeant pourra toujours penser que l'investi utilisera cette zone neutre pour mettre à l'abri des coups du personnel ou du matériel que les troupes de siège ont intérêt à détruire.

Mais les habitants inoffensifs, les femmes, les enfants et les étrangers, doivent-ils être autorisés à sortir de la place assiégée ? C'est une mesure d'humanité, mais qui tourne au dé-

(1) *Les lois de la guerre continentale*, page 45.

triment de l'assiégeant : il donne ainsi à la place qu'il attaque le moyen de tenir plus longtemps. D'ailleurs, il n'y a pas de raison pour que certains habitants soient plus favorisés que les autres. Aucun citoyen d'une ville assiégée ne peut se soustraire entièrement aux charges, aux restrictions, aux sacrifices et aux préjudices qui sont la conséquence de l'état de siège (1). La sortie d'une partie de la population est donc une mesure gracieuse. L'empereur du Japon en fit l'offre le 11 août 1904 au gouverneur de Port-Arthur, pour les femmes, les enfants, les prêtres, les diplomates et les attachés militaires (2). Le général Stœssel la déclina.

Il existe d'ailleurs une catégorie d'habitants que le gouverneur de la place ne laissera probablement pas sortir : ce sont les étrangers n'ayant aucun caractère diplomatique. On peut toujours craindre, en effet, qu'il s'en trouve quelques-uns qui dévoilent à l'assiégeant certains secrets de la défense. Il ne faut peut-être pas chercher ailleurs les raisons pour lesquelles Chukri-Pacha refusa, à la fin de février 1913, de laisser sortir les étrangers enfermés dans Andrinople.

Il peut arriver au contraire que ce soit l'assiégé lui-même qui, pour pouvoir prolonger sa résistance, mette hors des murs les bouches inutiles, mais rien n'oblige l'assiégeant à les laisser gagner d'autres villes. Sans doute il fera bien de consentir à la sortie et au passage des expulsés, s'il le peut sans compromettre les opérations du siège (3). mais le seul résultat de cet acte d'humanité serait de maintenir plus longtemps l'armée assiégeante devant la place investie, et de priver les armées opérant en campagne de l'appoint qu'elles seraient en droit d'espérer; donc il ne pourra pas, en général, laisser passer les expulsés. Au point de vue de l'humanité on pourra le déplorer, mais l'humanité dans la guerre ne peut prétendre à plus que ne le

---

(1) *Les lois de la guerre continentale.* Introduction, page 3.

(2) Nagao ARIGA, *La guerre russo-japonaise*, page 275.

(3) BONFILS et FAUCHILLE, *op. cit.*, 5e partie, livre II, chap. 1er, page 720.

permet le but de la guerre. Tout ce qui irait au delà est non seulement inutile, mais nuisible (1).

Sans doute l'avertissement, lorsqu'il pourra être donné, aura une autre conséquence, la protection des édifices consacrés aux cultes, aux arts, aux sciences et à la bienfaisance, des hôpitaux et lieux de rassemblement des malades et blessés, à condition qu'ils ne soient pas employés en même temps à un but militaire (2). Si le bombardement commence sans avertissement, ces édifices seront exposés, avant qu'ils n'aient pu être couverts par un signal, au feu de l'artillerie. Il y a une double obligation : pour les assiégés, de désigner d'une façon visible ces édifices par des signes spéciaux, pour l'assiégeant de ne pas diriger son feu sur eux. On peut, en effet, supposer que les batteries de l'attaque ne chercheront pas à détruire systématiquement des hôpitaux où peuvent se trouver des blessés des deux armées, des édifices religieux, des bibliothèques. Mais il est bon de se rappeler que les Allemands ont dirigé leur feu avec persistance sur la bibliothèque de Strasbourg, sur la cathédrale de Metz, sur le Val-de-Grâce et la Salpêtrière, à Paris, et on peut croire que, le cas échéant, il n'agiraient pas d'une façon très différente.

Même si l'assiégeant ne canonne pas systématiquement les hôpitaux, ceux-ci n'en pourront pas moins être exposés aux coups, par suite de l'incertitude du réglage, ou de circonstances particulières. En 1904, à Port-Arthur, pour détruire la flotte russe cachée dans le port et pour contraindre l'ennemi à se rendre le plus tôt possible, les Japonais durent bombarder le port et l'intérieur de la ville au moyen de leurs canons lourds à tir courbe et à longue portée, les seuls qu'il fût possible d'utiliser en raison des collines qui se dressaient entre leur position et la forteresse ennemie. Seulement un résultat presque inévitable de ce tir, à dit un témoin oculaire, était que les obus pouvaient tomber sur les hôpitaux, les églises et tous les bâtiments qui, en principe ne doivent pas être l'objet d'un bombardement, car,

---

(1) Bonfils et Fauchille, *op. cit.*, 5e partie, livre I, chap. 1er, page 674.

(2) Convention sur les lois et coutumes de la guerre, article 27.

dans de telles conditions, on ne voyait pas les objets qu'on attaquait, et, comme l'a dit Bismarck, les obus n'ont pas d'yeux (1).

Cette excuse fournie par un éminent professeur de droit international, laisse aux artilleurs le champ extrêmement libre, car actuellement, en règle générale, même dans la guerre de campagne, on n'emploiera guère que le tir masqué. A qui fera-t-on croire que, sinon les commandants de batterie, au moins les commandants de groupe ou de secteur n'ont pas, sur l'objectif qu'ils doivent battre, des vues suffisantes pour pouvoir rectifier le tir des pièces, et que, avec les difficultés de ravitaillement par mer auxquelles se heurtaient les Japonais, ils auraient gaspillé leurs munitions en les envoyant au jugé ?

Il ne faut donc pas se faire beaucoup d'illusions sur la protection des bâtiments hospitaliers, et à plus forte raison de ceux qui doivent être respectés, mais que ne couvre pas le pavillon de la Croix-Rouge. D'ailleurs pourquoi un théâtre, ou un établissement d'instruction, par exemple, édifices consacrés aux arts et aux sciences, devraient-ils être épargnés, plutôt qu'un bâtiment voisin rempli d'habitants paisibles?

De plus, cette règle contenue dans l'article 27, entraînerait évidemment les assiégés à étendre d'une façon abusive la notion des bâtiments qui doivent être sauvegardés, maintenant surtout que l'on y ajoute les monuments historiques. Toute ville s'attendant à un bombardement se hérissera de pavillons à Croix-Rouge, de pancartes blanches et noires, toute maison abritera un malade ou un blessé, et il ne restera plus un mètre carré où les obus aient le droit de tomber.

L'assaillant ne se laissera certainement pas prendre à cette ruse, et utilisera les renseignements qu'il aura été à même de se procurer, pour déterminer les zônes vers lesquelles il pourra diriger son feu. Lorsque l'Egermeister Balachoff vint protester, au nom de la Croix-Rouge russe, contre le bombardement des établissements hospitaliers de Port-Arthur, et voulut indiquer, sur un plan, les édifices affectés au service des blessés, le lieutenant-colonel Saïto lui répondit que c'est seulement aux rensei-

---

(1) Nagao ARIGA, *La guerre russo-japonaise*, page 283.

gnements recueillis par lui-même que l'assiégeant doit se fier, et il ajoutait : « Il faut que nous puissions conserver le droit de décider nous-mêmes quels bâtiments sont ou ne sont pas à bombarder (1). ».

Quelques précautions que prenne l'assiégeant pour épargner les édifices réellement affectés aux services prévus, il ne peut être sûr qu'il ne les atteindra pas. Les nécessités du réglage, l'écart probable, considérable aux grandes distances, les erreurs toujours possibles, les difficultés de l'observation, l'usure des pièces après une longue campagne amèneront des destructions involontaires, mais qui n'en seront pas moins regrettables.

Y aura-t-il lieu, pour l'assiégé, de protester? Oui, évidemment, si l'on peut établir que le feu des batteries ennemies a été systématiquement dirigé contre les hôpitaux, églises, etc. Non, si quelques projectiles isolés les ont atteints. Il ne s'est pas produit une seule guerre, depuis la Convention de Genève, sans que l'un au moins des adversaires en présence n'ait porté, contre l'autre belligérant, l'accusation d'avoir dirigé son feu contre les hôpitaux et ambulances. Sans doute il est arrivé que des obus soient tombés sur quelques-uns de ces établissements, mais il ne pouvait pas, le plus souvent, en être autrement; c'est un fait inévitable, les Conventions et les protestations n'y changeront rien.

§ 2. — *Le Bombardement par les forces navales*

Dès la première Conférence de la Paix, il fut question d'étendre aux forces navales les règles relatives au bombardement, imposées aux armées opérant sur terre. Le comte Nigra émit le vœu que l'article 25 de la Convention relative aux usages de la guerre sur terre soit appliqué aux opérations sur mer, mais cette proposition fut combattue par M. Rolin. « Une force navale, disait-il, peut être amenée à bombarder des villes et même des ports non défendus, notamment dans le but de les

(1) Nagao ARIGA; *La guerre russo-japonaise*, pages 289 et 290.

contraindre à lui fournir des vivres, des charbons ou autres provisions qu'elle leur a demandés. La force navale n'a pas d'autre moyen pour exercer son autorité, tandis qu'une force terrestre a la ressource de l'occupation (1). La guerre navale n'étant pas comprise dans le programme de la Conférence, la question du bombardement des ports fut renvoyée à une session ultérieure.

Dans sa session de Venise, en 1896, l'Institut de droit international avait étudié la question, et admis, pour le bombardement par des forces navales, des règles (2) qui furent adoptées par la seconde Conférence de la Paix. Celle-ci a édicté, en ce qui concerne le bombardement des villes non défendues du littoral, des règles analogues à celles de la guerre sur terre, mais en laissant toutefois aux escadres une plus grande liberté qu'aux troupes. Celles-ci pourront toujours, en effet, occuper une ville, et s'y emparer, soit pour les utiliser elles-mêmes, soit pour les détruire, des approvisionnements destinés aux armées ennemies.

La force navale peut, au contraire, ne pas être à même d'agir ainsi; ou bien parce que l'état de la mer ne lui permet pas de mettre à terre ses troupes de débarquement, ou bien parce qu'elle n'en a pas une quantité suffisante, ou bien enfin parce que les circonstances l'obligent à opérer avec une extrême rapidité, soit qu'elle ne veuille pas laisser aux batteries de terre le temps de se mette en état de la combattre, soit parce qu'elle craint l'arrivée d'une flotte ennemie (3).

Aussi est-il permis aux navires de guerre de procéder au bombardement, parfois des villes elles-mêmes, et toujours des ouvrages militaires, établissements militaires ou navals, dépôts

---

(1) Première Conférence de la Paix, 2e Commission, 4e séance, 2e partie, page 27.

(2) *Annuaire de l'Institut de droit international*, tome XV, année 1896, page 314.

(3) Deuxième Conférence de la Paix, 3e Commission, 1re Sous-Commission, 4e séance. Observations du capitaine de vaisseau Ottley. 3e volume, page 542.

d'armes, installations pouvant être utilisées par les armées ennemies (1).

Sans doute, en principe, si les circonstances permettent d'attendre, le commandant de la flotte assaillante devra sommer les autorités locales de détruire elles-mêmes ces installations, mais il faut faire aux autorités civiles le crédit de croire — malgré la pusillanimité dont l'histoire nous montre trop d'exemples — que la crainte d'un bombardement ne les amènera pas à se déshonorer en détruisant de leurs propres mains une partie du patrimoine national, encore plus précieux dans les circonstances actuelles, et même qu'elles s'opposeront de tout leur pouvoir au débarquement des troupes ennemies chargées de cette besogne. Ce serait de leur part une véritable trahison.

Il est donc probable que, ne voulant pas sacrifier, pour un résultat douteux, une partie des troupes qu'il mettrait à terre, le commandant des forces navales sera fatalement amené à procéder au bombardement, et ce n'est qu'après avoir réduit ainsi l'ennemi à l'impuissance, ou lui avoir inspiré une terreur salutaire, qu'il pourra débarquer les troupes chargées d'achever l'œuvre de destruction commencée par le canon.

Les cas où cette opération est considérée comme licite sont indiqués dans la Convention n° IX du 18 octobre 1907. Ils se rapportent à deux hypothèses.

Dans la première, la localité n'a pas satisfait aux réquisitions de la force navale (2). La Convention prévoit que les exigences de celle-ci devront être, d'une part proportionnées aux besoins présents de la flotte, de l'autre en rapport avec les ressources de la localité. Ces deux clauses sont susceptibles d'une grande élasticité d'interprétation, et c'est en se plaçant à ce point de vue particulier que M. Beernaert combattit, à la Conférence, la faculté de bombardement dans ce cas spécial. Serait-il possible, disait-il, d'autoriser le bombardement dès que la localité sommée ne founirait pas les vivres et les approvisionnements réclamés, si complet que pût être son dénuement, et si

(1) Convention n° IX, du 18 octobre 1907, article 2.

(2) Convention n° IX, du 18 octobre 1907, article 3.

excessive que fût la quantité exigée ? Je sais bien que le texte porte : *pour les nécessités du moment*, mais le commandant de la force navale ne s'en dira-t-il pas le seul juge ? (1). Néanmoins, la Conférence passa outre, et adopta le texte proposé.

Les besoins présents dépendent du temps que la flotte a passé à la mer depuis son dernier ravitaillement, et du temps qui, d'après les probabilités, s'écoulera jusqu'au suivant, en tenant compte, pour ce dernier, de retards toujours possibles.

Les ressources de la localité pourront être connues approximativement, par le commandant des forces navales; mais les renseignements qui lui auront été fournis se rapporteront, généralement, au temps de paix, lorsque les transactions sont normales, et que la vie économique n'est pas suspendue par la mobilisation de tous les hommes valides, et la réduction, peut-être même la cessation complète, des transports par voie de terre ou de mer.

Il s'ensuivra donc que les autorités locales considéreront les demandes de la flotte comme hors de proportion avec les ressources actuelles, et que celle-ci imaginera facilement le mauvais vouloir des habitants. Il faudra donc bien peu de choses pour amener la destruction de la ville par les canons des navires, et il est à prévoir que le fait se produira.

Dans la deuxième hypothèse, le bombardement est licite, pour procéder à la destruction, lorsque les autorités locales s'y refuseront, des ouvrages militaires, établissements militaires ou navals, dépôts d'armes ou de matériel de guerre, ateliers et installations propres à être utilisées pour les besoins de la flotte ou de l'armée ennemie, et des navires de guerre se trouvant dans le port (2).

Cette énumération pourrait-être considérée comme limitative, mais il n'en est rien, en réalité, par suite du manque de précision du terme : « Installations pouvant être utilisées pour les besoins de l'armée ou de la flotte ennemie ». N'est-ce pas

---

(1) Deuxième Conférence de la Paix, 3e Commission, 1re Sous-Commission, 4e séance, 3e volume, page 540.

(2) Convention n° IX, du 18 octobre 1907, article 2.

être bien vague et bien général que d'appliquer les mêmes dispositions — que lorsqu'il y a des établissements militaires — à l'existence de dépôts d'armes ou de matériel non autrement définis (1).

Que faut-il entendre par ces *installations ?* Sans doute l'intérêt de l'agresseur lui prescrira de détruire les formes de radoub, ateliers de construction et de réparation de navires, où l'ennemi pourrait trouver le moyen de remettre en état ses navires endommagés après un combat, ou un long séjour à la mer. A la Conférence de La Haye, il a été admis que l'on pouvait anéantir, par le canon, des voies ferrées; on peut y joindre les dépôts de locomotives et de matériel roulant, dont la destruction peut porter à l'ennemi un préjudice sérieux. Mais quelle peut être l'utilité du bombardement d'un magasin contenant des effets d'habillement ou de harnachement, matériel de guerre, évidemment, mais dont la perte est loin d'être irréparable ? Dirons-nous que, s'il ne s'agit que de petits dépôts ou établissements, il est bien évident que les habitants pourront toujours les détruire eux-mêmes, pour éviter le bombardement ? (2). Non, car la distinction est difficile à faire entre grands et petits établissements, leur importance pouvant dépendre d'autres éléments que la quantité, relativement peu importante, du matériel qu'ils renferment, et les autorités militaires pouvant, et devant, toujours chercher à les conserver jusqu'à la dernière limite.

Sera-t-il également admis qu'une caserne doit être comprise parmi les installations pouvant être utilisées pour les besoins de l'armée? Oui, si nous nous en tenons à la lettre de la Convention; non, si nous en recherchons l'esprit, car les troupes peuvent être logées dans d'autres locaux. Cependant les Italiens n'ont pas hésité à procéder ainsi à Konfuda, port de la mer Rouge, dans les premiers jours de février 1912, et ont bombardé la ville sous prétexte de détruire des casernements.

---

(1) Deuxième Conférence de la Paix, 3e Commission, 1re Sous-Commission, 4e séance, discours de M. A. Beernaert, 3e volume, page 540.

(2) Deuxième Conférence de la Paix, 3e Commission, 1re Sous-Commission, 4e séance, comte Tornielli, page 541.

La même règle que dans la guerre sur terre est édictée en ce qui concerne le respect de certains édifices. Nous avons vu que lorsqu'il s'agit du bombardement par les troupes de campagne ou de siège, il y a peu de chances pour que ces prescriptions soient strictement observées. Il en sera de même, *a fortiori*, lorsque ce seront des navires qui tireront. D'abord, à moins que les ouvrages ou établissements à détruire soient nettement isolés de la ville, leur position sera très difficile à déterminer d'une façon précise, et les erreurs d'appréciation ainsi commises pourront avoir des conséquences désastreuses pour un grand nombre de bâtiments. Si nous ajoutons à ces causes de destruction l'instabilité de la plate-forme qui supporte les canons, les méthodes de tir qui en résultent, le calibre des bouches à feu, bien supérieur à celui des pièces utilisées dans la guerre sur terre, et par suite la plus grande efficacité de leurs projectiles, nous pouvons penser que le bombardement des ouvrages ou bâtiments militaires entraînera la destruction d'une grande partie de la ville.

Aussi les dommages involontaires — et l'on doit appuyer sur cette qualification — causés par le bombardement en dehors de ses limites, seront supportés par les habitants des villes bombardées, sans qu'il puisse en résulter une responsabilité pour le commandant des forces navales (1).

Nous avons une preuve de cette allégation dans ce qui s'est passé à Beyrouth le 23 février 1912. Une division italienne se présenta devant la ville, et exigea la remise, dans un délai de deux heures, d'un garde-côtes et d'un torpilleur turcs qui se trouvaient dans le port. La remise n'ayant pas été effectuée, les Italiens se mirent en devoir de détruire, par le canon, les deux bâtiments ottomans; l'opération fut faite en deux fois, l'un des navires flottant encore après le premier bombardement.

Les Turcs se plaignirent amèrement que la ville ait été canonnée, et il est certain que non seulement les édifices situés sur le quai ont été très fortement endommagés, mais que des

---

(1) Deuxième Conférence de la Paix, 4e séance plénière, annexe E, rapport de M. Georges Streit, 1er volume, page 115.

maisons ont été atteintes dans l'intérieur de la ville, que des obus sont tombés à proximité de l'hôpital, et même dans un village à six kilomètres du port.

Mais l'amiral Faravelli, commandant l'escadre italienne, disait, de son côté, dans la dépêche officielle relatant l'événement : « Il faut démentir d'une manière absolue que Beyrouth ait été bombardée. » La bonne foi de l'amiral italien était évidente, mais que serait-il resté de la ville, s'il s'était agi de détruire des établissements militaires ou navals situés à terre ?

Que devons-nous conclure de ces considérations ? Analysant l'œuvre accomplie à La Haye, en 1907, M. Ch. Dupuis écrit : « La Conférence de La Haye a consacré le discrédit de la guerre au littoral ; elle a condamné la liberté du bombardement des côtes ; mesurant sagement les rigueurs nécessaires aux nécessités de la lutte, elle n'a admis le bombardement que dans la limite des exigences militaires ; dans cette limite même, elle s'est efforcée de soustraire, autant que possible, les habitants inoffensifs et certains édifices aux ravages des obus (1). »

L'auteur nous semble faire preuve d'un optimisme qui s'explique par l'importance théorique des travaux de la Conférence, mais que la pratique doit réduire à de moindres proportions. S'il n'est plus admis qu'une force navale puisse canonner tous les points du littoral ennemi, il n'en reste pas moins que toute ville, non défendue, se trouve exposée au bombardement, peut-être même à la destruction, uniquement parce qu'il s'y trouvera quelque établissement militaire, parce qu'un navire de guerre se sera réfugié dans le port, ou parce que la population ne pourra pas satisfaire à des réquisitions qui, tout en n'étant pas supérieures aux besoins de la force navale, seront hors de proportion avec les ressources locales. Et de plus, nul ne peut prédire que cette exécution militaire épargnera les édifices consacrés aux cultes, aux sciences, à des institutions de charité ou de bienfaisance. Alors que les villes de l'intérieur n'auront à subir le bombardement que si, se trouvant au milieu du théâtre des opé-

(1) Ch. Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les conférences de La Haye et de Londres*, page 598.

rations, elles sont défendues, ou du moins occupées par des forces ennemies, toute cité importante du littoral, quel que soit son éloignement de la zone d'action des armées, peut s'attendre à supporter les ravages d'un bombardement. Sans doute la force navale ne procèdera à une telle exécution que si des raisons importantes l'y obligent, la difficulté du ravitaillement lui faisant un devoir absolu de ménager ses munitions. Néanmoins, il ne paraît pas que la Conférence de La Haye ait amené des résultats pratiques d'une importance aussi considérable que la doctrine est portée à le croire.

Il est un cas où la seconde Conférence de la Paix a admis pour les villes du littoral, une immunité que rien ne justifie, et dont on ne tiendra pas compte; c'est lorsqu'elle a décidé qu'une localité ne peut être bombardée uniquement parce qu'il y a des mines mouillées devant elle (1). Cette disposition fut l'objet, de la part des délégations de plusieurs grandes Puissances, de réserves très justifiées. Nous savons qu'une localité non défendue est celle où l'adversaire peut pénétrer sans danger (2). Pouvons-nous donner ce titre à une ville protégée par une ceinture de mines ? Evidemment non. Si le belligérant ennemi a appris, soit par des renseignements qu'il se sera procurés, soit par la déclaration des habitants, que l'entrée d'un port lui est ainsi interdite, on ne pourrait songer à lui défendre de bombarder la ville, si les autorités locales n'ont pas procédé au dragage à la première réquisition. Il ne pourra, le plus souvent, donner, pour procéder à cette opération, qu'un délai relativement court, et, les mines n'ayant pas été enlevées dans le temps prescrit, le bombardement s'ensuivra. Devrait-il attendre, pour canonner la ville, d'avoir vu quelques-unes de ses unités détruites par les mines sous-marines ? Personne ne peut le soutenir, et la faveur dont jouirait la ville ne saurait se justifier. Un belligérant, en accordant une immunité à une localité ennemie non défendue, a le droit de faire usage de cette localité non défendue, et de s'attendre à ce qu'en s'approchant d'une ville soi-disant non

(1) Convention du 18 octobre 1907, article premier, 2e alinéa.

(2) Paul Boidin, *op. cit.*, page 206.

défendue, il ne soit pas exposé à être détruit par ceux-là même qui prétendent être inviolables, sous le prétexte alors bizarre que leur ville n'est pas défendue (1).

Aussi pouvons-nous prévoir que cette prescription ne sera jamais respectée. Une flotte doit pouvoir entrer dans un port non défendu sans avoir à attendre que les habitants aient procédé à un long dragage qu'ils feront peut-être incomplètement, volontairement ou non. Lorsqu'un belligérant aura compris que le mouillage de mines devant une ville non défendue entraîne le bombardement de celle-ci, il renoncera évidemment à cette défense.

(1) Deuxième Conférence de la Paix, 3e Commission, 3e séance. Capitaine de vaisseau Ottley, 3e volume, page 343.

CHAPITRE III

La Guerre Aérienne

N'ayant pu se mettre d'accord sur la limitation des armements, et l'interdiction de l'emploi de certaines armes, les plénipotentiaires de la première Conférence de la Paix trouvèrent un terrain d'entente en prohibant le lancement de projectiles du haut des airs. C'était bien un peu prématuré, car à cette époque la navigation aérienne était encore un mythe, mais on s'imaginait assez facilement que, lorsqu'elle serait entrée dans le domaine de la pratique, elle deviendrait un engin de guerre effroyable, pouvant couvrir les armées de projectiles, et l'on disait que permettre d'employer de telles machines infernales qui semblent tomber du ciel dépasse les limites (1). Les grands principes d'humanité qui servaient de directive aux travaux de la Conférence, ne pouvaient autoriser de tels moyens. Ce fut en vain que des délégués, plus clairvoyants, tentèrent de faire avorter ce projet d'interdiction : après avoir dit que les ballons actuels ne pouvaient pas servir efficacement à la guerre, le capitaine Crozier, délégué des Etats-Unis, déclara que si l'on parvenait à perfectionner la navigation aérienne, l'emploi des ballons pourrait diminuer la durée des combats, et, par conséquent, les maux de la guerre, ainsi que les frais qu'elle entraîne (2). Et il ajoutait : « Il me paraît difficile de justifier par

(1) Première Conférence de la Paix, 1re Commission. Rapport présenté au nom de la 1re Sous-Commission par le général den Beer Poortugael, 2e partie, page 16.

(2) Première Conférence de la Paix, 1re Commission, 3e séance. 2e partie, page 8.

un motif d'humanité la prohibition de l'emploi de ballons, pour lancer des projectiles ou des matières explosives. Qui peut dire, en supposant qu'on arrive à inventer des procédés pratiques d'employer des ballons, si cette invention ne sera pas de nature à rendre possible l'emploi au point critique du champ de bataille, au moment critique du conflit, dans des conditions tellement définies et concentrées, que cet emploi décidera de la victoire, partageant ainsi la qualité qu'ont toutes les armes perfectionnées de localiser à des points importants la destruction de la vie et des biens, et d'épargner les souffrances de tous ceux qui ne se trouvent pas à l'endroit même où se décide l'issue : cet emploi tend à diminuer les maux de la guerre, et à favoriser les considérations humanitaires (1). »

Ce langage de la raison et du bon sens ne fut pas écouté, et la Conférence édicta, pour cinq ans, l'interdiction, limitée aux puissances signataires, de lancer des projectiles et des explosifs du haut de ballons ou par d'autres modes analogues nouveaux (2). Les délégués, certains du caractère chimérique de l'hypothèse, ne pouvaient manquer de s'accorder pour la prévoir. Aussi la portée pratique de cette Convention est vaine (3).

Lorsque se réunit la seconde Conférence de la Paix, la navigation aérienne avait fait de tels progrès qu'on pouvait envisager comme possible la guerre aérienne, mais la Déclaration de 1899 était devenue caduque. La délégation belge en proposa le renouvellement dans les mêmes termes (4); cette proposition fut combattue, notamment par la délégation française ainsi que par la délégation russe. Il semblerait, dit-on, qu'en l'état actuel du développement technique des dits services (aérostation militaire et artillerie aérienne), la faculté de nuire

---

(1) Première Conférence de la Paix, 1re Commission, 1re Sous-Commission, 4e séance. 2e partie, page 74.

(2) Déclaration du 29 juillet 1899.

(3) De Lapradelle, *La Conférence de la Paix*. R. G. D. I. P., 1899, page 691.

(4) Deuxième Conférence de la Paix, 2e Commission, 1re Sous-Commission, 5e séance, IIIe volume, page 150.

à l'homme à l'aide de projectiles ou d'explosifs lancés par des ballons ou autres modes analogues, ne serait guère plus formidable ou plus efficace que tout ce que peut faire l'artillerie moderne de terre ou de mer (1). D'ailleurs le problème de la navigation fait de tels progrès qu'on ne peut légiférer en connaissance de cause (2). Il suffisait donc, dans l'état actuel de la question, d'étendre la prohibition de l'article 25 de la Convention relative aux lois et coutumes de la guerre sur terre aux engins aériens. Peu importe le mode d'envoi des projectiles; certains bombardements resteront interdits, et seulement ceux-là.

C'est la thèse que soutint en séance plénière M. Léon Bourgeois (3). L'article 25 fut donc modifié en ce sens, mais les humanitaires ne se contentèrent pas de cette décision, et par 29 oui, 7 abstentions et 8 non (4) (ceux des principaux Etats), la Déclation de 1899 fut renouvelée. Seules, parmi les grandes Puissances, les Etats-Unis d'Amérique et la Grande-Bretagne adhérèrent à cette Déclaration, qui est valable jusqu'à la fin de la troisième Conférence de la Paix. Il en résulte donc une dualité du droit; mais les principales nations, en particulier celles qui sont à la tête de la navigation aérienne, se reconnaissent le droit d'utiliser leurs flottes de l'air pour le lancement des projectiles, sous les restrictions imposées par l'article 25 de la Convention relative aux lois de la guerre. Par suite, la Déclaration a beaucoup de chances de rester lettre morte, puisqu'elle ne sera appliquée que s'il y a réciprocité entre les belligérants, et qu'il suffira que l'un n'y ait pas adhéré pour qu'aucun ne l'observe.

Aussi l'Institut de droit international étudia-t-il de nouveau

---

(1) Deuxième Conférence de la Paix, 2e Commission, 1re Sous-Commission, 5e séance. M. Tcharykov, IIIe volume, page 151.

(2) Deuxième Conférence de la Paix, 2e Commission, 1re Sous-Commission, 5e séance. M. Renaut, IIIe volume, page 152.

(3) Deuxième Conférence de la Paix, 4e séance plénière, Ier volume, page 87.

(4) Deuxième Conférence de la Paix, 4e séance plénière, Ier volume, page 88.

cette question, dans sa Session de Madrid, en 1911. Les adversaires de la guerre aérienne firent tous leurs efforts pour obtenir sa prohibition absolue. Leur argumentation était la suivante : l'interdiction de lancer des projectiles ou des explosifs du haut des ballons a été admise par la majorité des Puissances représentées aux Conférences de la Paix, et a été consacrée par deux déclarations signées à La Haye le 29 juillet 1899 et le 18 octobre 1907. La cause est donc entendue. — Si le biplan, le monoplan, le dirigeable devaient devenir autant de navires de guerre, on verrait s'accentuer encore la ruineuse et désastreuse rivalité des Etats dans la création et le développement de ce genre d'armement comme de tous les autres; le chiffre des dépenses militaires grandirait au grand préjudice de l'humanité. — En faisant des appareils ailés de véritables oiseaux de proie, on créerait des engins de guerre nouveaux, plus effroyables peut-être qu'aucun autre (1).

D'autre part, on peut craindre que l'emploi des engins aériens porte un préjudice grave aux non belligérants et aux neutres : les effets de l'usage des aéronats comme machines de destruction et de combat seront funestes, par exemple en ce qui concerne la sécurité générale de la navigation, la navigation en pleine mer étant tout à fait mise en danger s'il y avait des combats non prévus en haut (2).

Aussi les intransigeants proposèrent-ils l'interdiction complète de la guerre aérienne, y compris les actes d'exploration (3), ou tout au moins, pour les belligérants, de combats aériens au-dessus de la haute mer, de la mer territoriale et de leur propre

---

(1) M. Albéric ROLIN, cité dans le deuxième rapport de M. Paul Fauchille, *Annuaire de l'Institut de droit international*, année 1911, page 54.

(2) *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1911, M. DE BAR, *loc., cit.*, page 54.

(3) *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1911, M. FIORE, page 338; M. HOLLAND, page 341.

territoire (1), ce qui aurait singulièrement restreint le champ d'action de ces engins.

D'autres membres de l'Institut, moins irréductibles, tout en prohibant en principe la guerre aérienne admirent pour les aéroplanes ou ballons le droit de se défendre contre les projectiles dirigés contre eux de la terre ou de la mer, et acceptèrent les combats en l'air, comme dépendances des combats sur mer, des blocus, et dans l'atmosphère du territoire des belligérants (2).

Le rapporteur au contraire, M. Paul Fauchille, après avoir dit que c'est surtout l'imagination qui donne à la guerre aérienne un aspect terrifiant (3), admit la légitimité de l'emploi des engins aériens pour le lancement des projectiles; toutefois il se plaçait pour justifier sa proposition, au point de vue très discutable de l'intérêt de la paix : grâce aux terreurs qu'inspire à l'imagination populaire la guerre aérienne, sa possibilité fera plus que son interdiction pour le triomphe des idées pacifiques (4). L'adoption du fusil a répétition, des explosifs brisants, du canon à tir rapide, de la torpille et du sous-marin, malgré la terreur qu'ils ont inspirée à leurs débuts, n'a pas diminué le nombre des guerres. La meilleure raison, pour ne pas restreindre l'emploi des aérostats, est qu'ils seront une arme de combat ; on doit donc leur permettre de lancer des projectiles. Tout le monde, en effet, est d'accord qu'on peut, dans certains cas, tirer de la terre sur les aérostats. Serait-il donc possible que les aéronautes dussent subir tous les coups sans en rendre un seul, sans pouvoir se défendre ?(5)

L'Institut donna raison à son rapporteur, et établit un projet

---

(1) *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1911. Proposition de M. de Lapradelle, page 328.

(2) *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1911. Contre projet de M. de Bar, article 2, page 132.

(3) *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1911. Deuxième rapport de M. Paul Fauchille, page 58.

(4) *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1911. Deuxième rapport de M. Paul Fauchille, page 59.

(5) *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1911. Premier rapport de M. Paul Fauchille, page 25.

de Convention sur le régime des aérostats, admettant la légitimité de la guerre aérienne, non seulement dans le sens vertical, avec les restrictions relatives aux localités non défendues, mais même dans le sens horizontal, au-dessus du territoire des belligérants, de la mer qui borde leurs côtes et de la pleine mer (1).

Nous ne nous appesantirons pas sur la manifestation purement platonique de l'Union interparlementaire qui, dans sa session de Genève en 1912, adopta la proposition de M. Beernaert, interdisant d'une façon absolue le lancement de projectiles du haut des airs.

Nous n'envisagerons pas la question de la guerre aérienne dans le sens horizontal : dans l'état actuel de l'aéronautique, les canons ne pourraient avoir, à bord des ballons et des aéroplanes, une plate-forme suffisamment stable et résistante, et la vitesse des avions ne permettrait pas le moindre pointage. Il est prématuré de réglementer sur ce sujet, aussi bien que sur la course, les prises, le sort des marchandises à bord, hypothèses qui ne se réaliseront que dans un avenir éloigné, peut-être même jamais.

Quelle que soit la valeur doctrinale des travaux de l'Institut, et quelque probabilité il y ait que ceux-ci serviront de guide à la prochaine Conférence de la Paix, ils n'ont encore aucune efficacité au point de vue du droit positif, qui consiste toujours dans les Conventions et la Déclaration de La Haye.

Quelle est exactement la portée de ces actes ?

En théorie, on ne comprend pas pourquoi les engins aériens seraient, au point de vue de l'attaque et de la défense, réduits à un rôle purement passif. Ce ne sont encore, dira-t-on, que des instruments de reconnaissance, d'exploration, et leur rôle ne consiste nullement à détruire les troupes ou le matériel de l'ennemi. Sur quelles bonnes raisons peut on appuyer une telle manière de voir ?

La nouveauté des engins aériens ne nous permet guère de

---

(1) *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1911. Projet de Convention sur le régime juridique des aérostats. Texte définitif, 2e partie, chapitre 1er, article 1er, page 112, et chapitre II, article 6, page 113.

procéder que par analogie, soit avec la guerre sur terre, soit avec la guerre sur mer, car on peut se ranger à l'une ou l'autre assimilation.

Si nous comparons les dirigeables ou avions aux troupes chargées du même service, nous voyons que ce rôle est attribué à la cavalerie. Celle-ci doit chercher à prendre le contact avec l'ennemi, renseigner le commandement sur les forces, les dispositions de celui-ci, et les positions qu'il occupe. C'est ce dont les observateurs aériens s'aquitteront encore mieux. Mais il peut arriver que la cavalerie, se heurtant à des forces adverses, se voie obligée d'engager le combat, soit pour repousser un parti ennemi et continuer l'exploration, soit pour pouvoir se dégager et rapporter les renseignements déjà recueillis.

De même le bâtiment aérien contre lequel sera dirigé le feu des fusils ou des canons ennemis (on en a même inventé de spéciaux) (1) doivent avoir le moyen de se défendre, et même de disperser les fractions peu importantes qui les attaqueraient, ou qui pourraient opposer un obstacle imprévu à la marche des troupes amies. Alors que la blessure ou la mort de sa monture peuvent laisser le cavalier sain et sauf, les avaries de son appareil exposent presque certainement l'aéronaute à la mort. Faudra-t-il donc que, déjà presque entièrement désarmé contre les attaques de l'atmosphère, il se trouve sans défense contre l'ennemi qui cherche à détruire son aéronef ? C'est absolument inadmissible. L'aviateur, l'aéronaute doivent renseigner le chef de leur parti et, éventuellement, couvrir leurs troupes; ils doivent donc disposer de tous les moyens qui leur permettront de remplir leur mission.

Si nous mettons en parallèle les éclaireurs aériens et les éclaireurs d'escadre — scouts, contre-torpilleurs, croiseurs rapides, etc. — nous voyons que ces derniers ont pour se défendre, en plus de leur vitesse, de l'épaisseur de leur coque, des canons et des torpilles. Pourquoi les premiers seraient-ils plus démunis ?

Mais, en plus de leur rôle d'éclaireurs, les troupes de cavalerie ou les bâtiments légers peuvent être appelés, tirant parti de

---

(1) Des expériences d'un canon spécial ont été faites avec succès en Allemagne au début de 1913: (*Echo de Paris* du 9 février 1913.)

leur rapidité et de leur mobilité, à procéder à la destruction d'ouvrages militaires ou de navires de guerre. Un parti de cavaliers se portera en avant, pour faire sauter, avec des pétards de mélinite, un pont ou un tunnel ; un destroyer s'en ira torpiller un navire dans un port ennemi, ainsi que les Grecs l'ont fait à Salonique. Pourquoi la même mission offensive ne serait-elle pas confiée à des aviateurs ou à des équipages de ballons dirigeables, surtout aux premiers, qui pourront profiter de leur grande vitesse et de leur rayon d'action très étendu pour aller procéder à des destructions nécessaires au succès de leur propre armée ? Une escadrille aérienne pourra être envoyée, par exemple, dès le début des hostilités, pour couvrir d'explosifs une flotte rassemblée dans un rade où elle se croit en sûreté. C'est ainsi qu'au commencement de février 1913, un aviateur grec alla lancer des bombes sur la flotte turque au mouillage.

Y a-t-il une objection sérieuse contre une semblable utilisation de l'*oiseau de guerre*, alors que personne ne trouve rien à redire à l'emploi du sous-marin, bien autrement redoutable, et dont l'attaque est bien plus difficile à déjouer, parce qu'il est invisible ? Nous ne le croyons pas, et pensons qu'il n'y a aucune raison pour prohiber, d'une façon absolue, le lancement de projectiles ou d'explosifs du haut des airs.

Les ballons et aéroplanes pourront donc être employés soit, comme nous venons de le dire, pour des destructions d'ouvrages d'art, de navires de guerre, soit pour compléter l'action de l'artillerie bombardant une place, un fort, ou, dans la guerre de campagne, des troupes occupant des positions hors des vues ou de la trajectoire des batteries. Ce sera un acte offensif ; l'aviateur devra-t-il attendre, pour lancer ses projectiles, d'avoir entendu siffler les balles ou les obus lancés contre lui ? Il semble bien difficile de l'y obliger. Un aérostat qui plane au-dessus d'une forteresse ou d'un régiment ennemi risque d'être canonné dès qu'il est vu ; n'est-il pas dès le premier moment en droit de se défendre, ne doit-il pas pouvoir tirer les premiers coups (1) ? L'on peut à bon droit s'étonner que les Bulgares n'aient pas

(1) *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1911. Deuxième rapport de M. Paul Fauchille, page 57.

employé leurs aviateurs, à Andrinople, à bombarder les forts, au lieu de faire simplement tomber des proclamations sur la ville. Ils eussent peut-être pu, ainsi, réduire plus vite au silence les canons de la défense et hâter les progrès de l'attaque.

Dans ce cas particulier, lorsque, dans un avenir qui n'est peut-être pas très éloigné, les aviateurs seront parvenus à exécuter du haut de leurs appareils, de véritables tirs à la cible, le lancement des projectiles par les engins aériens permettra d'assurer le respect des bâtiments protégés par l'article 27 de la Convention sur les lois et coutumes de la guerre sur terre, alors que, ainsi que nous l'avons vu, le tir de l'artillerie les atteindra presque inévitablement.

Si nous admettons donc que la prohibition absolue est exagérée, nous serons toujours limités, dans l'emploi des engins aériens, par les dispositions de l'article 25 modifié de la Convention sur les lois et usages de la guerre. D'après ce texte, le bombardement des localités non défendues ne peut pas, non plus, être effectué par des projectiles lancés du haut des airs. Nous ferons ici la même réserve que nous avons déjà formulée au sujet du bombardement; l'interdiction du jet des projectiles ne s'applique qu'au cas où les localités ne sont pas occupées par l'ennemi. Les aéronefs et avions seront mieux à même que tout autre mode d'exploration de reconnaître les troupes qu'abrite un village, au besoin de disperser les rassemblements qui s'y sont formés, en infligeant le minimum de préjudice aux habitants inoffensifs par la localisation de leur tir.

Mais là où les esquifs aériens pourront le mieux trouver leur utilisation comme lanceurs d'explosifs, ce sera pour détruire des dépôts de matériel de guerre, des ateliers de fabrication ou de chargement de munitions, ou encore les parties importantes des voies ferrées, surtout de celles qui servent à la concentration des troupes ou à leur ravitaillement en vivres ou en munitions. Ce sont des organes extrêmement importants pour l'armée qui les utilise. Le fait d'en être privée peut la mettre, vis-à-vis de l'ennemi, dans un grave état d'infériorité. Ils seront souvent très en arrière de la région où s'est établi le contact entre les deux armées, et seuls les avions pourront aller jusque là, au-dessus des troupes adverses.

Cette hypothèse fut d'ailleurs envisagée à la session de Madrid de l'Institut de droit international. L'interdiction de bombarder des ouvrages non défendus, a-t-on dit, ne se rapporte pas à des bâtiments qui servent, — continuellement ou passagèrement, — à des centres de direction militaire, par exemple quartier général, état-major, ministère de la guerre ou de la marine, etc., ni à des arsenaux militaires, docks en emploi militaire, points stratégiques, manufactures de munitions, etc. (1)

Refusera-t-on aux belligérants le droit de détruire ainsi de tels établissements, sous prétexte qu'ils ne sont pas défendus, alors que les forces navales ont toute liberté de procéder à leur bombardement ? Evidemment non. Ces établissements sont employés par l'armée, le personnel qui les occupe est militaire, il n'y a aucune raison pour qu'ils ne soient pas soumis aux risques de la guerre.

Nous pensons donc qu'il ne faut pas interdire, d'une façon absolue, l'emploi des ballons et aéroplanes comme lanceurs de projectiles. Sans aucun doute ce ne sera pas leur rôle, du moins pendant quelques années encore, de couvrir de bombes explosives le personnel et le matériel ; leur activité s'exercera suffisamment dans les services de l'exploration et de l'observation du tir de l'artillerie. Mais ils pourront, le cas échéant, être employés à d'autres missions qui comporteront des destructions et des bombardements. Ce seront des nécessités de la guerre, et les Puissances signataires de la Déclaration de 1907 seront probablement entraînées, par la force des choses, à la violer. Il eut donc mieux valu ne pas édicter une semblable prohibition.

La seule règle qui puisse être imposée est la défense de faire tomber les projectiles sur les édifices ayant un caractère religieux, scientifique, artistique ou hospitalier, sur les ambulances et hôpitaux de campagne, sur les localités non occupées.

Cette interdiction est implicitement contenue dans d'autres Conventions ; il est bien inutile de la renouveler spécialement pour les engins aériens.

---

(1) *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1911. Proposition de M. Kauffmann, page 141.

CHAPITRE IV

Les Mines Sous-Marines

La question des mines sous-marines, flottantes ou amarrées, n'a pu être résolue par la seconde Conférence ed la Paix, d'une manière qui donne à la fois satisfaction aux belligérants et aux neutres. Les propositions faites étaient telles que l'accord était impossible. Alors que l'Angleterre voulait interdire l'emploi des mines non amarrées (1), que l'Italie les tolérait si, au bout d'une heure, elles deviennent inoffensives (2), le Japon n'admettait pas que l'on fixe la durée de leur efficacité (3). Tandis que la Grande-Bretagne demandait qu'il soit défendu de poser des mines devant les ports qui n'ont pas un grand bassin de radoub ou des ateliers de l'Etat (4), l'Allemagne faisait la proposition suivante : La pose des mines automatiques de contact sera aussi permise sur le théâtre de la guerre ; sera considéré comme théâtre de la guerre l'espace sur lequel se fait ou vient de se faire une

(1) Deuxième Conférence de la Paix, 3e Commission, annexe 9, IIIe volume, page 660.

(2) Deuxième Conférence de la Paix, 3e Commission, annexe 10, IIIe volume, page 661.

(3) Deuxième Conférence de la Paix, 3e Commission, annexe 11, IIIe volume, page 661.

(4) Deuxième Conférence de la Paix, 3e Commission, annexe 2, IIIe volume, page 660.

opération de guerre, ou sur lequel une pareille opération pourra avoir lieu par suite de la présence ou de l'approche des forces armées des deux belligérants (1), ce qui autorisait la pose des mines dans toute l'étendue de la mer. Aussi la Convention n° VIII du 18 octobre 1907 prévoit-elle qu'il y aura lieu de procéder à une nouvelle étude du problème, soit en 1914, lorsqu'elle arrivera à expiration, soit lors d'une troisième Conférence, si celle-ci se réunit avant cette date.

Dans son ouvrage sur le droit de la guerre maritime, M. Ch. Dupuis écrit que, à La Haye, les propositions tendant à restreindre l'emploi des mines se sont heurtées à une vive opposition de la part des Grandes Puissances, trop préoccupées, semble-t-il, de faire prévaloir un intérêt militaire souvent douteux sur l'intérêt très certain et les droits très réels des neutres (2).

Sans doute les neutres ont besoin, pour leur commerce, d'avoir partout la liberté de la navigation, mais il faudrait examiner si, d'une part, l'intérêt militaire de l'emploi des mines est douteux, et si, d'autre part, les neutres ont un droit réel au libre exercice de la navigation, dans les zones d'action des flottes en présence. Le principe du libre usage de la mer n'est-il pas en contradiction avec les nécessités inflexibles de la défense nationales et de la guerre (3)?

Il ne saurait être question d'interdire l'emploi des mines sous prétexte qu'une fois posées elles permettent à un belligérant de détruire, sans danger pour lui-même, des navires ennemis; que ceux-ci ne peuvent se protéger contre les pièges qui leur sont ainsi tendus, et qu'une seule mine envoie au fond, d'un seul coup, un cuirassé avec ses 700 hommes d'équipage. Ce sont des considérations uniquement philosophiques; il est permis d'employer tous les moyens imaginés par la technique moderne,

---

(1) Deuxième Conférence de la Paix, 3e Commission, annexe 16, IIIe volume, page 663.

(2) Ch. DUPUIS, *Le droit de la guerre maritime, d'après les Conférences de La Haye et de Londres*, page 549.

(3) Deuxième Conférence de la Paix, 3e Commission. Rapport de M. Georges Streit, 3e volume, page 405.

même les plus perfectionnés, les plus dangereux, et ceux qui détruisent le plus l'adversaire en masse ; et ces derniers, qui ont pour résultat d'atteindre plus promptement le but de la guerre, doivent être considérés comme indispensables, et à tout prendre, comme les plus humains (1).

Il est évident que nous n'admettons nullement l'emploi des mines flottantes qui restent indéfiniment efficaces, et peuvent, après des mois écoulés, constituer un danger permanent pour la navigation, ainsi que cela s'est produit après la guerre russo-japonaise. Nous n'envisagerons que l'emploi des mines amarrées qui deviennent inoffensives lorsqu'elles remontent à la surface, et des mines flottantes dont la durée d'efficacité est limitée.

Il ne peut être sérieusement mis en doute que, dans de nombreuses circonstances, les mines sous-marines rendront les plus grands services aux belligérants. Nous en avons eu une preuve convaincante lorsque les Italiens ont manifesté l'intention de porter leur action navale dans les Dardanelles, la mer de Marmara et le Bosphore. La flotte italienne se trouvait dans les meilleures conditions pour infliger à la Turquie des pertes sensibles, et les canonniers ottomans étaient parfaitement incapables de l'arrêter puisqu'ils ne purent arriver à atteindre, avec tous les canons de la côte, une escadrille de torpilleurs qui avait franchi le premier détroit ; la marine turque était pratiquement inexistante. Fallait-il donc laisser la flotte ennemie pénétrer jusqu'à Constantinople et bombarder la ville ? Il y avait là une question vitale, que le gouvernement ottoman résolut de la seule manière possible, par l'emploi de mines de contact. Une première menace d'en parsemer les abords du Bosphore, à la fin de février 1912, avait arrêté l'initiative italienne, pas pour longtemps d'ailleurs, puisque, le 18 avril, les vaisseaux italiens bombardaient les forteresses de Sedul-Bahr et de Kumkaleh, qui défendent l'entrée des Dardanelles, avec l'intention évidente de les franchir. Le Gouvernement turc mit sa menace à exécution, et la flotte ennemie battit en retraite, sans jamais chercher à renou-

---

(1) *Les lois de la guerre continentale*, page 21.

veler une pareille tentative. L'intérêt militaire était donc évident.

Il ne le sera pas moins dans toutes les circonstances où les mines seront employées comme arme défensive, pour suppléer ou compléter le service de sécurité assuré par les batteries de côte ou les navires de guerre. La pose de ces engins est rapide, facile, et se fera au moment où besoin sera. Ils présentent d'ailleurs des avantages certains sur les torpilles de fond, à mise de feu électrique, qu'ils ont remplacées. Les mines ne nécessitent pas un entretien constant : leur explosion ne peut pas être causée, dès le temps de paix, par la chute de la foudre, au grand détriment des navires qui passeraient au-dessus d'elles. Leur fonctionnement est automatique, et le bâtiment ennemi qui les heurtera ne pourra franchir leur ligne, alors qu'il aurait pu passer impunément au-dessus des torpilles de fond, car le fonctionnement de celles-ci est à la merci d'appareils délicats, facilement dérangés. De plus, la possibilité de varier la longueur des amarres permet d'immerger les mines à une profondeur utile, dans les chenaux où les torpilles de fond n'auraient pu être employées; mieux que toutes les batteries de côte, elles mettront à l'abri des insultes de l'ennemi un port ou un arsenal important.

Les mines sous-marines seront également utilisées comme armes offensives. Il peut être de la plus haute importance pour un belligérant d'immobiliser pendant un certain temps une flotte ennemie, dans un port où elle est rassemblée. Il y parviendra facilement en parsemant l'entrée de la rade qui sert de refuge, de mines amarrées. La force navale ennemie ne pourra plus prendre le large qu'après des dragages longs, difficiles, et laissant toujours la possibilité qu'une mine non relevée fasse sauter un navire. Si cette opération est faite au début de la guerre, dès la fin du délai fixé par l'ultimatum, mais avant l'ouverture des hostilités proprement dites, elle peut donner, à celui qui y aura procédé, un avantage considérable. Et cette éventualité doit si bien être envisagée que tous les contre-torpilleurs sont munis d'un matériel complet de mouillage de mines, et que des navires, construits spécialement dans ce but, le *Cerbère* et le *Pluton*, viennent d'être lancés; ressemblant d'une façon frappante aux chalutiers à vapeur, ils pourront remplir leur mission

sans attirer l'attention de l'ennemi. Que pourrions-nous faire de nos escadres de la Méditerrannée, comment pourrions-nous assurer la sécurité du transport de nos troupes d'Algérie, si une partie notable de nos cuirassés se trouvait bloquée, à Toulon et à Bizerte, par des lignes de mines sous-marines ? L'opération peut être faite de nuit, sans donner l'éveil, surtout si l'on parvient à construire des sous-marins mouilleurs de mines pouvant en transporter un assez grand nombre. L'immobilisation temporaire de la flotte au mouillage sera alors bien plus certaine, car si le dragage n'est actuellement nécessaire que si l'on a aperçu des bâtiments suspects, il deviendra inévitable avant que l'escadre prenne la mer, lorsque les mines auront pu être posées par un bateau invisible ; on ne peut en effet attendre qu'un navire ait sauté pour prendre les mesures de précaution nécessaires, si fastidieuses soient-elles. Personne ne pourrait affirmer de bonne foi, que l'intérêt d'une semblable opération est nul, ou seulement douteux.

Les mines sous-marines présentent donc un intérêt indiscutable et peuvent rendre les plus grands services, aussi bien à celui qui attaque qu'à celui qui est réduit à la défensive. C'est la défense la moins coûteuse, et pour cela elle est à la portée de tous (1). Les mines sous-marines automatiques de contact flottantes, aussi bien que celles qui sont amarrées, sont une arme de défense si puissante que, malgré les dangers de cette arme, personne ne peut songer à en prohiber l'emploi purement et simplement (2). De quel poids peuvent être, en présence de questions vitales pour un pays, les intérêts commerciaux des neutres, et quels droits ceux-ci peuvent-ils invoquer ? Le seul droit qui soit indiscutable est celui des belligérants de se défendre contre l'ennemi, et de maintenir celui-ci loin des points particulièrement exposés à une attaque ; les neutres n'ont que le

---

(1) Deuxième Conférence de la Paix, 3e Commission, 1re Sous-Commission, 1re séance. Capitaine de vaisseau Castiglia, 3e volume, page 518.

(2) Deuxième Conférence de la Paix, 3e Commission, 1re Sous-Commission, 3e séance. Capitaine de vaisseau Behr, 3e volume, page 535.

devoir de respecter les dispositions militaires prises par les belligérants, avec le souci d'apporter le moins de trouble possible à la navigation pacifique, car c'est leur propre intérêt d'agir ainsi. Il est reconnu que l'emploi en temps de guerre de mines de contact automatiques ne peut donner lieu à aucune objection de la part des neutres, tant que ces mines ne seront posées que dans les eaux territoriales des belligérants ou dans les eaux où l'un des belligérants exerce un pouvoir effectif (1). Il ne manquera du reste pas de parties du littoral où ne sera posée aucune mine, et où il sera loisible de naviguer en toute sécurité, ni de ports où l'on pourra relâcher et décharger les cargaisons.

C'est tellement vrai que, lorsque la Turquie a miné les Dardanelles, le 18 avril 1912, la Russie seule a protesté avec énergie contre l'interruption de navigation qui en résultait : elle s'appuyait d'ailleurs, non sur la Convention de 1907, mais sur une interprétation restrictive de l'article 3 du traité de Londres du 13 mars 1871, et de l'article 24 du traité de San-Stefano (2). Les autres Puissances se sont bornées à de platoniques représentations. L'Angleterre elle-même, qui a posé à La Haye la question des mines sous-marines, n'intervint pas avec l'autorité que pouvaient lui donner ses propositions à la Conférence, et le 2 mai 1912, à la Chambre des Communes ,lord Morley, représentant le Foreign Office, s'exprimait ainsi : « Les Turcs ont le droit de mettre en œuvre, pour la défense de leur pays, tous les moyens légitimes; aucun traité ne les oblige à livrer passage à des forces travaillant à détruire leur pays. »

La Convention du 18 octobre 1907 est elle conçue dans un esprit pratique, et son application ne se heurtera-t-elle pas à des nécessités militaires qui la rendront illusoire ?

---

(1) Deuxième Conférence de la Paix, 3e Commission. Rapport de M. Georges Streit, 3e volume, page 407.

(2) D'après l'article 3 du traité de Londres, le commerce de la mer Noire reste ouvert aux navires marchands de toutes les nations. L'article 24 du traité de San-Stefano, non reproduit par le traité de Berlin, dit : « Le Bosphore et les Dardanelles restent ouverts, en temps de guerre comme en temps de paix, aux navires marchands venant des ports russes ou y allant. »

L'article 1er pose un principe admis unanimement, à savoir que les belligérants ne devront employer que des mines devenant inoffensives, pour la navigation pacifique, lorsqu'elles n'auront pas rempli leur rôle militaire; mais la latitude laissée aux Puissances par l'article 3, d'utiliser le matériel existant et de fixer elles-mêmes, à leur convenance, le délai au bout duquel les mines abandonnées deviendront inoffensives, enlève toute force au premier article. La tentation peut être grande, pour certains Etats, de trouver aux modèles automatiquement submersibles, qui leur seront soumis, des défauts suffisants pour les rejeter. Aucune invention n'est parfaite, et le fonctionnement d'un mécanisme ou dispositif quelconque ne peut jamais être assuré en toutes circonstances. Pourquoi donc s'imposerait-on de gros frais pour remplacer un matériel défectueux par un autre qui ne vaudra peut être pas beaucoup mieux, et qui, s'il est inoffensif pour les neutres, pourra l'être également contre l'ennemi ? Si l'une des Puissances prévoit le cas envisagé par le contre-amiral Siegel (1), le blocus de l'embouchure d'un fleuve, — que l'Allemagne en particulier peut à bon droit redouter, — elle utilisera certainement des mines flottantes qui, non seulement ne seront pas noyées avant d'arriver à la ligne de blocus, mais encore franchiront et dépasseront celle-ci, peut-être de beaucoup, au grand détriment probable des navires qui circuleront dans cette région.

Il peut y avoir là un intérêt primordial : assurer l'arrivée des denrées et matières de première nécessité, et le pays qui se défend ne va pas se sacrifier, partiellement du moins, pour observer certaines règles qui ne sont, comme l'a dit l'amiral Siegel, que des questions de sentiment, la cessation d'efficacité de la mine après un temps court étant contraire à la protection qu'elle doit procurer , donc une mesure antimilitaire (2).

Il est un autre cas où la limitation trop stricte de la durée

---

(1) Deuxième Conférence de Paix, 3e Commission, IIIe volume, page 403.

(1) Deuxième Conférence de la Paix, 3e Commission, 3e séance, IIIe volume, page 377.

d'efficacité des mines flottantes est inadmissible : c'est lorsqu'un navire, ou une flotte, veut ralentir la marche d'un ennemi qui le suit de trop près. Les mines non amarrées peuvent, en certains cas, représenter la seule chance de salut qui reste à un navire poursuivi par un ennemi plus fort (1). On ne saurait songer sérieusement à exiger qu'elles deviennent rapidement inofsives, dans ce cas particulier, car cela reviendrait à peu près à en prohiber l'emploi.

L'interdiction de l'article II, d'employer les mines, devant les côtes de l'adversaire, uniquement pour intercepter la navigation de commerce, ouvre la porte, ainsi que le fait remarquer M. Ch. Dupuis, au blocus fictif, ou du moins au blocus par mines (2). qui ont été solennellement condamnés. Toutefois, on ne peut craindre qu'un des belligérants parsème tout le litotral de son adversaire de mines sous-marines. Cela représenterait une dépense hors de proportion avec le résultat cherché, et un emploi de bâtiments en nombre considérable. Par conséquent on ne minera que l'accès des ports militaires, de ceux, quels qu'ils soient, qui abritent des navires de guerre ennemis, et des ports où la flotte ennemie peut trouver des moyens de se ravitailler, ou de procéder à des réparations. Ce ne sont d'ailleurs que des probabilités, et on ne peut prévoir à l'avance dans quels cas on emploiera les mines sous-marines (3). La pose des mines ne peut être limitée aux seuls ports où se trouveraient des établissements de construction navale ou des bassins de radoub appartenant a l'Etat ; elle sera licite devant tous les ports où se trouveront de tels établissements nationaux ou privés, c'est-à-dire devant tous les grands ports de commerce.

Il est évident qu'il faudra maintenir, à proximité des ports

---

(1) Deuxième Conférence de la Paix, 3e Commission, 1re Sous-Commission, 2e séance, capitaine de vaisseau Castiglia, IIIe volume, page 525.

(2) Ch. Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les Conférences de La Haye et de Londres*, page 574.

(3) Deuxième Conférence de la Paix, 8e séance plénèire. Baron Marschall von Bieberstein, Ier volume, page 281.

ainsi minés, une ou plusieurs unités navales, suffisantes pour s'opposer aux tentatives de dragage (1), sans quoi la pose des mines serait parfaitement inutile. Ces bâtiments avertiront les navires de commerce qui se présenteront, ceux-ci pourront aller ailleurs décharger leur cargaison. Il en résultera une gêne pour le belligérant bloqué; c'est ce que désire son adversaire. Si les navires de commerce persistent à vouloir passer, tant pis pour eux s'ils sautent, ils n'auront à s'en prendre qu'à eux-mêmes.

Il est prescrit que, lorsqu'un belligérant aura posé des mines à proximité de ses côtes, il devra prendre toutes les précautions possibles pour la sécurité de la navigation pacifique (2). Cette disposition ne peut s'interpréter que par l'obligation de piloter les navires de commerce qui voudraient entrer ou sortir, et c'est ce que firent les Turcs en avril 1912. Nous pensons que cette mesure ne peut présenter que des inconvénients. La connaissance des endroits dangereux, des routes qu'il faut suivre pour les éviter, ne doit appartenir qu'au plus petit nombre possible de personnes, et ne jamais pouvoir être donnée à des étrangers. Rien n'empêche de supposer que, parmi les personnes transportées par le navire piloté, se trouve un individu qui observe, pour le compte de l'adversaire, les chenaux suivis, et portera ensuite ce précieux renseignement à ceux qui en ont besoin. Ainsi avertis, des bâtiments ennemis pourront pénétrer en toute sécurité dans la zone protégée par les mines, et venir procéder à des bombardements. Une seule mesure peut donc être prise, et elle s'impose : interdire, de la façon la plus absolue, la navigation dans les parages où les mines ont été mouillées; c'est d'ailleurs le moyen le plus efficace pour que les navires neutres soient exempts de toute crainte de naufrage provoqué par une explosion.

Il nous paraît donc que la Convention relative aux mines sous-marines, que ses promoteurs considèrent comme absolument insuffisante, en ce qui concerne la navigation pacifique (3), ne

---

(1) Ce qui transformera le blocus par mines en blocus effectiff.

(2) Article 3 de la Convention.

(3) Deuxième Conférence de la Paix, 8e séance plénière, Ier volume, page 281.

donne pas davantage satisfaction aux belligérants. Ceux-ci seront amenés, dans bien des cas, et par la force même des circonstances, à la violer, et cette éventualité eut été encore bien plus probable si le projet primitif eut été adopté.

La limitation des ports, devant lesquels la pose des mines aurait été autorisée, eût permis à une force navale de se rassembler dans tout port non classé port de guerre par son propre gouvernement, et d'en sortir à tout moment ,sans que son adversaire pût l'en empêcher.

L'obligation de ne pas placer les mines au delà d'une certaine distance de la côte eût enlevé à ce moyen de défense ou d'attaque une grande partie de son efficacité, d'autant plus qu'elle eût amené inévitablement les mouilleurs de mines sous le feu des batteries de côte, les vouant ainsi à une destruction certaine. C'était, sous une forme détournée, prohiber la pose de ces engins.

Une semblable Convention serait forcément restée lettre morte pour les belligérants, et, au point de vue du droit international, il vaut mieux qu'elle n'ait pas été adoptée. Il faut bien se garder d'édicter des règles dont la stricte observation pourrait être rendue impossible par la force des choses (1). Aussi est-il à prévoir qu'à l'expiration du terme fixé, la Convention aura le sort de la Déclaration relative au lancement des projectiles du haut des airs, et ne sera renouvelée par aucune des grandes Puissances maritimes.

La seule solution qui, à notre avis, pût à la fois concilier les intérêts des neutres et ceux des belligérants serait la suivante :

I. — Liberté de l'emploi des mines amarrées, et des mines flottantes à durée d'efficacité raisonnablement limitée, partout où les circonstances le rendront nécessaire.

II. — Obligation, pour les belligérants, d'avertir les neutres

(1) Deuxième Conférence de la Paix, 3e Commission, 5e séance. Baron Marschall von Bieberstein, IIIe volume, page 382.

de l'existence des mines avec interdiction pour ces derniers de franchir les zones dangereuses.

III. — Lorsqu'un navire neutre aura été détruit par une mine, le belligérant qui aura posé celle-ci devra payer une indemnité, s'il est établi qu'il n'a pas averti les bâtiments neutres; il ne saurait y avoir droit à indemnité si le bateau détruit a cherché à enfreindre la défense, qui lui avait été faite, de pousser plus avant.

L'Institut de droit international reprit la question des mines, d'abord à Florence, puis à Paris, s'inspirant de la tendance de plus en plus manifeste du droit international moderne, et même de la politique internationale, à limiter le droit de la guerre en lui opposant le droit de la paix (1). Tout en se défendant de méconnaître le droit des Etats d'avoir une très large liberté d'action, quand il leur faut malheureusement recourir à l'*ultima ratio* des armes (2), le rapporteur, M. Edouard Rolin, présenta un projet qui restreignait sensiblement cette liberté d'action.

En particulier il proposait l'interdiction de l'emploi en pleine mer de toutes mines, automatiques ou électriques (3), malgré les observations judicieuses de M. Streit, qui fit remarquer qu'après la Conférence de La Haye, les Puissances n'accepteraient pas une nouvelle restriction; que de plus les mines placées dans les eaux territoriales pourraient dériver en pleine mer, et enfin que le contrôle de l'application de la règle est impossible (4).

Les mines pouvaient être placées dans les eaux territoriales avec les limitations de durée d'efficacité prévues à La Haye.

---

(1) *Annuaire de l'Institut de droit international.* Rapport de M. Ed-Rolin, XXIII[e] volume, page 177.

(2) *Annuaire de l'Institut de droit internatioanl*, XXIII[e] volume, page 177.

(3) *Annuaire de l'institut de droit international*, XXIII[e] volume, page 203.

(4) *Annuaire de l'Institut de droit international*, XXIII[e] volume, page 180.

M. Ch. Dupuis allait plus loin que le rapporteur, car il demandait que le belligérant ne pût placer de mines dans les eaux territoriales de son adversaire, parce que, dans ce cas, il est à peu près impossible d'avertir le commerce, et que les mines mouillées sous le feu des canons et la menace des torpilleurs le seront sans soin et pourront dériver (1).

Cette proposition ne fut pas adoptée; d'ailleurs, ainsi que le fit remarquer M. Kauffmann, le belligérant doit avoir le droit de se défendre contre les escadres de l'adversaire, en fermant par des mines, les bases navales et les points d'appui de ces escadres, et cela à une distance assez étendue, au-delà de trois milles marins, pour qu'il puisse atteindre son but (2) — distance qui pouvait être portée à dix milles marins de la laisse de basse marée (3).

Le rapporteur avait également proposé d'interdire la pose des mines dans les détroits unissant deux mers libres (4). Cette question fut réservée.

Le texte définitivement adopté prohibe la pose des mines automatiques en pleine mer, et devant les côtes de l'adversaire pour établir et maintenir un blocus de commerce. Il reproduit les limitations d'efficacité adoptées à La Haye; et l'obligation d'avertir la navigation pacifique (5).

Ce texte ne semble pas, selon toute probabilité, devoir être adopté par les Puissances; d'ailleurs, pour M. Hagerup, il n'y a pas à savoir si les gouvernements donneront leur assentiment au projet, car c'est sur le terrain des principes purs que doit se placer l'Institut pour la discussion de la question (6). Les belli-

---

(1) *Annuaire de l'Institut de droit international*, XXIII[e] volume, pages 185 et 186.

(2) *Annuaire de l'Institut de droit international*, XXIII[e] volume, page 436.

(3) *Loc. cit.*, page 438.

(4) *Loc. cit.*, pages 194 et 203.

(5) *Loc. cit.*, page 457.

(6) *Loc. cit.*, page 431.

gérants ne se placeront pas à un point de vue aussi théorique, et si vraiment les conditions de fonctionnement imposées pour l'emploi des mines automatiques de contact sont impossibles, il en résultera peut-être que l'emploi de ces mines sera juridiquement impossible (1), mais pratiquement il est évident que les Etats en guerre ne s'embarrasseront pas de tels scrupules.

Cette discussion de l'Institut de droit international, toute théorique, ne peut non plus servir de base aux travaux de la Conférence qui devra réviser la Convention de 1907, car l'Institut a volontairement négligé le côté technique de la question. A l'observation de M. Hagerup que les mines à commande électrique, qui ne constituent pas un danger pour la navigation, n'ont pas à être interdites, le rapporteur avoua : « Je ne sais si elles ne sont pas dangereuses : Ces engins ne me disent rien qui vaille (2). » M. de Lapradelle émit la crainte absolument injustifiée que l'on mit le feu à ces mines au passage de navires de commerce neutres que l'on aurait pris pour des navires de guerre (3).

Enfin M. Rouard de Card ayant émis l'avis que l'Institut, insuffisamment éclairé au point de vue technique, risquerait, en se prononçant, de compromettre son prestige, et proposant d'appeler dans son sein des officiers de marine et des techniciens, M. Edouard Rolin répondit : Si l'Institut avait procédé jusqu'ici comme le désire M. Rouard de Card, il n'aurait jamais rien fait (4).

Si, en réalité, l'Institut avait moins négligé les réalités de la guerre, en s'assurant la collaboration de spécialistes, ses travaux, plus pratiques parce que plus éclairés au point de vue technique, eussent pu servir de base aux travaux d'une Conférence Internationale.

---

(1) *Annuaire de l'Institut de droit international*, XXIII[e] volume, page 187.

(2) *Id.*, XXIII[e] volume, page 435.

(3) *Id.*, XXIII[e] volume, page 441.

(4) *Id.*, XXIII[e] volume, pages 442 et 443.

CHAPITRE V

La Police des Mers

La police des mers a pour but, pour chaque belligérant, de priver l'ennemi des moyens de se procurer par transports maritimes les matériaux, approvisionnements, denrées même qui lui sont indispensables pour prolonger son action militaire. Il arrivera très fréquemment que l'Etat en guerre ne pourra pas trouver, sur son propre territoire, dans ses usines ou arsenaux, le matériel de guerre, les matières premières, les animaux de selle ou de trait nécessaires au service de l'armée, ou des subsistances en quantité suffisante pour nourrir les troupes et même la population civile. Quoi qu'en ait dit, à la seconde Conférence de la Paix, l'un des délégués de la Grande-Bretagne (1), les voies ferrées seront souvent fermées à ce trafic, soit parce que le territoire du belligérant à ravitailler est insulaire, et dans ce cas la répression de la contrebande empêchera les approvisionnements de parvenir à n'importe quel port, soit parce que le pays dont le réseau ferré doit être emprunté est en guerre avec le premier, soit parce que l'application stricte des règles de la neutralité a fait interdire le transit de ces marchandises (2).

(1) Deuxième Conférence de la Paix, 4e Commission, 8e séance. Lord Reay, IIIe volume, page 855.

(2) Pendant la guerre italo-turque, le transit du matériel de guerre à destination de l'Italie a été interdit sur les chemins de fer français et suisses.

Ce sera donc seulement par mer que les transports pourront le plus souvent s'effectuer; l'autre belligérant aura donc le plus grand intérêt à interdire à son ennemi un tel mode de ravitaillement. Il pourra y parvenir par divers procédés : interdiction de la navigation aux navires de commerce ennemis, répression sévère de la Contrebande de guerre; mise en état de blocus du littoral de l'adversaire.

§ I^er^. — *La Guerre au Commerce ennemi*

Le principe de la guerre au commerce ennemi a, depuis longtemps, été battu en brèche. Mably la condamne; Armand de Kersaint en propose la suppression à l'Assemblée législative le 30 mai 1792 (1). Mais les guerres de la République et de l'Empire ne peuvent voir la disparition de cette coutume, que Napoléon maintient explicitement dans le décret de Berlin du 21 novembre 1806. Plus tard, au moment de la Déclaration de Paris, les Etats-Unis font une proposition tendant à assurer l'inviolabilité de la propriété ennemie naviguant sous pavillon ennemi, et non Contrebande de guerre (2). Cette proposition qui n'eut aucun succès, fut appuyée par lord Palmerston (3).

L'Institut de droit international, à La Haye, déclara qu'il est à désirer que la propriété ennemie sous pavillon ennemi fut inviolable, sauf pour les navires prenant part, ou devant prendre part aux hostilités (résolutions I et II) (4) et vota des résolutions analogues à Zurich en 1877.

A la seconde Conférence de la Paix, les Etats-Unis revinrent à la charge, mais rien ne put convaincre la majorité des Puissances. Outre que la suppression de cette guerre, sans réciprocité, est impossible, on ne peut nier que le respect de la pro-

(1) E. Nys, *op. cit.*, chap. X, page 401.

(2) E. Nys, *op. cit.*, chap. X, page 400.

(3) E. Nys, *op. cit.*, chap. X, page 410.

(4) *Annuaire de l'Institut de droit international*, I^er^ volume, page 138

priété sur mer soit incompatible avec la guerre maritime, de même que le respect de la liberté et de la vie des hommes est incompatible avec la guerre continentale (1). Et ceci est d'autant plus vrai que l'un des belligérants tirera la majorité de ses ressources du trafic maritime. Aucune nation continentale ne consentira à renoncer à faire la guerre au commerce britannique, puisque, aussi longtemps que subsistera le droit de capturer la propriété ennemie sous pavillon ennemi, tout le trafic de la Grande-Bretagne peut dépendre en temps de guerre de quelque entreprise hardie des navires ennemis (2). Se priver d'un tel moyen de frapper l'adversaire serait, pour l'autre belligérant, une véritable duperie, car la capture des bâtiments de commerce et de leurs cargaisons est peut-être l'unique moyen coercitif qui puisse être employé en cas de guerre entre des Etats Européens et l'Angleterre ou les Etats-Unis, ou entre ces deux dernières Puissances (3).

L'interdiction de la mer aux bâtiments de commerce ennemis, sera une opération du début de la guerre. Si les armateurs d'un pays voient que, dès le commencement des hostilités, leurs navires sont pourchassés impitoyablement, saisis, peut-être même coulés par des croiseurs toujours en éveil, ils ne poursuivront pas leur commerce avec l'espoir, plus ou moins chimérique, de recevoir, une fois la paix conclue, une indemnité probablement insuffisante pour les pertes qu'ils auront subies. Ils maintiendront dans les ports, nationaux ou étrangers, ceux de leurs bâtiments qui s'y trouveront, et ne leur feront reprendre la mer que lorsque les risques de capture seront réduits au minimum, c'est-à-dire très probablement à la fin de la guerre.

Il en résultera donc, pour les armateurs, et, par suite, pour le pays entier, un préjudice que l'ennemi ne saurait négliger. Sans doute, en 1870, les croisières françaises ne firent pas direc-

---

(1) Funck Brentano et Alb. Sorel, *op. cit.*, liv. III, chap. VII, page 427.

(2) E. Nys, *op. cit.*, chap. X, page 425.

(3) Bonfils et Fauchille, *op. cit.*, 5e partie, liv. III, chap. II, page 864.

tement un grand mal au commerce allemand, mais la flotte commerciale allemande n'osa pas sortir de ses ports, et le commerce extérieur de l'Allemagne ne put se faire que sous pavillon neutre, au détriment des armateurs allemands (1).

En ce qui concerne les bâtiments de commerce qui se trouvent dans les ports ennemis, il est très probable que, malgré la Convention du 18 octobre 1907, ils ne pourront regagner leurs ports d'attache. La Conférence s'est en effet contentée, en présence des opinions divergentes qui furent exprimées, d'émettre le vœu que les navires de commerce de la nation ennemie soient laissés libres de rentrer dans leur pays, en profitant d'un délai suffisant. Certaines Puissances ont ratifié cette Convention, mais quelques-unes en ont diminué la portée par des restrictions qui la réduisent considérablement.

Sans doute, parmi les navires de commerce, il en existe un certain nombre qui ne pourront rendre à leur pays aucun service militaire, tandis que d'autres peuvent être utilisés pour les besoins de l'armée ou de la flotte. Une grande partie des vapeurs sont dans ce cas, car ils pourront éventuellement servir à transporter des troupes, du charbon, des vivres, ou encore à mouiller ou relever des mines.

S'il n'y a pas intérêt à conserver les premiers, le belligérant aura grand avantage à priver son adversaire des services que pourront lui rendre les seconds, bien que, rendre à l'adversaire même des navires qui ne seraient pas susceptibles d'être armés pour le combat, ce serait encore lui donner des instruments précieux pour ses transports (2). Il n'hésitera donc pas à les conserver dans ses ports, à charge de restitution à la fin de la guerre.

Mais il ne faudrait pas croire que le résultat soit différent pour l'adversaire, même si une partie des navires, considérée comme non utilisable pour la guerre, n'est pas saisie. En effet, en outre du bâtiment, il y a l'équipage, qui peut servir à l'ennemi

---

(1) Bonfils et Fauchille, *op. cit.*, 5e partie, liv. III, chap. II, page 849.

(2) Ch. Dupuis, *Les théories anglaises sur le droit de la guerre en général.* R. G. D. I. P., 1898, page 56.

pour compléter l'effectif de ses navires de guerre, et ce serait faire montre d'une longanimité exagérée que de laisser ces marins libres de regagner leur pays. Laisser partir des équipages appelés peut-être à monter le lendemain les croiseurs de l'ennemi, des navires destinés peut-être à grossir la flotte volontaire ou auxiliaire de l'adversaire, ce serait en quelque sorte lui fournir des armes (1). Leur rendre la liberté, c'est anéantir en grande partie les résultats de la capture, car c'est fournir à l'ennemi un équipage pour d'autres navires de commerce, et mettre à sa disposition des marins qui lui serviraient à armer ses navires de guerre (2).

La majorité de ces équipages comprend en effet des hommes qui sont encore soumis aux obligations militaires; il en est ainsi, en particulier, en France, où les marins qui ont fini le temps de navigation donnant droit à la retraite se contentent en général de se livrer à la pêche, et ne naviguent plus, même au cabotage.

Le personnel des bateaux marchands se compose donc presque uniquement, des réservistes de la flotte.

La deuxième Conférence de la Paix a bien décidé que ces équipages ne pourraient être prisonniers de guerre, s'ils faisaient une promesse solennelle, écrite, de ne prendre, pendant la durée des hostilités, aucun service ayant rapport avec les opérations de la guerre. Si, d'une part, l'élargissement conditionnel ne peut pas être imposé aux prisonniers (3), un tel engagement, outre qu'il peut être contraire à la législation intérieure de certains Etats, est profondément immoral. Le devoir de tout bon citoyen est de prêter ses services, sans les marchander, à son pays, qui a besoin de tous ses enfants, et le fait de signer une semblable promesse, surtout si l'on n'a pas été capturé à la suite d'une opération de guerre, constitue, sinon une désertion, au moins une insoumission bien caractérisée; nous pensons que ce serait faire

---

(1) Ch. DUPUIS, *Les théories anglaises sur le droit dela guerre en général.* R. G. D. I. P., 1898, page 56.

(2) Funck BRENTANO et Alb. SOREL, *op. cit.*, liv. III, chap. V, page 404.

(3) *Les lois de la guerre continentale*, page 39.

une grave injure à la grande majorité des marins français que de s'imaginer qu'ils voudraient renoncer à prendre leur place dans les rangs de l'armée ou de la marine.

Mais dans tous les cas, que l'équipage soit gardé comme prisonnier de guerre, ou relâché moyennant la promesse de ne pas prendre part aux opérations militaires, l'ennemi se trouvera privé d'une grande partie des navires de commerce, et de tous les équipages de ceux qui se trouvaient, au début des hostilités, dans les ports de l'adversaire.

En ce qui concerne les navires qui se trouvent en mer au commencement de la guerre, nous avons déjà vu (1) qu'en Allemagne on est décidé à leur faire une chasse acharnée, et même à les couler impitoyablement, afin d'inspirer au commerce ennemi une crainte telle qu'il ne puisse continuer son trafic. Il n'est pas douteux que les autres Puissances agissent de la même manière, pourvu que leur marine de guerre leur permette de le faire, pour les raisons indiquées plus haut, ou même par représailles. En particulier elles chercheront à s'emparer des grands paquebots destinés à servir de croiseurs auxiliaires, et dont il importe de priver l'ennemi. Ces navires suivent toujours la même route, et sont obligés, ne serait-ce que pour faire le plein de leurs soutes, de toucher à des ports déterminés; il sera donc très facile de s'en saisir, même si un message de télégraphie sans fil avertissant de l'état de guerre les a mis à même de modifier quelque peu leur itinéraire.

Quel sera le sort des navires ainsi rencontrés en mer, ignorants des hostilités ? En principe ils ne peuvent être que saisis, avec obligation de les restituer à la paix. Mais la Convention a admis la possibilité de les couler, si leur envoi dans les ports du belligérant capteur présente trop de difficultés. C'est ce qui se produira si le lieu de la capture est éloigné du territoire du capteur — ou de ses colonies, — et que celui-ci ait lieu de craindre que la prise ne lui soit enlevée en cours de route; ou bien encore si le navire saisi est trop important pour que le bâtiment de guerre puisse y installer un équipage suffisant.

C'est d'ailleurs à cette manière de voir que s'était rangé

(1) Voir *Supra*, page 36.

l'Institut de droit international lors de ses sessions de 1882-1884 et 1887, et c'est en se basant sur la difficulté de conduire les prises dans un port national que la Délégation allemande fit des réserves sur la Convention de 1907. Elle était d'avis que les dispositions de celle-ci établissent une inégalité entre les Puissances en imposant des charges financières à celles qui, à défaut de stations navales dans les différentes parties du monde, ne sont pas à même d'amener les navires saisis dans un port, mais se trouvent dans la nécessité de les détruire (1).

Dans les deux cas envisagés, le navire pourra être coulé, à charge d'indemniser son armateur; mais ce ne sera, évidemment, pour celui-ci, qu'une compensation insuffisante, qui ne lui sera donnée qu'au bout d'un temps probablement très long, et après de nombreuses discussions.

Il est d'ailleurs probable que certains belligérants se refuseront à indemniser les propriétaires des bâtiments ennemis, car pour faire disparaître l'inégalité entre les Puissances qui ont des stations navales et celles qui n'en ont pas, il serait *nécessaire* d'admettre la destruction sans indemnité (2).

Nous voyons donc qu'il sera toujours possible à un belligérant doté d'une marine puissante et énergique, d'interdire d'une façon absolue, dès le début des hostilités, l'usage de la mer à son ennemi, les Conventions de 1907 lui laissant à ce point de vue, liberté entière. Il ne lui restera plus alors qu'à empêcher les neutres de procurer à son adversaire les approvisionnements compris sous le nom de Contrebande de guerre.

§ 2. — *La Contrebande de Guerre*

Le droit des puissances belligérantes d'interdire le commerce des objets constituant la Contrebande de guerre est fondé

---

(1) Deuxième Conférence de la Paix, 7e séance plénière; Baron Marschall von Biebertstein, Ier volume, page 235.

(2) Deuxième Conférence de la Paix, 4e Commission, Comité d'examen, 12e séance, M. Kriege, IIIe volume, page 1031.

sur un principe de légitime défense (1). Il semblerait donc que chaque Etat belligérant puisse poursuivre, avec la dernière rigueur, le transport de la Contrebande de guerre, et qu'il n'y eût pas lieu de chercher à restreindre ce droit. Toutefois, les excès auxquels son exercice a donné naissance, ainsi que les divergences d'application, rendaient nécessaires l'établissement de certaines règles qui s'imposeraient à la majorité des Puissances. Dans sa session de Venise, en 1896, l'Institut de droit international avait examiné la question de la Contrebande de guerre, et l'opposition à la notion de la Contrebande relative ou accidentelle s'était nettement manifestée. Un objet, a-t-on dit, ne saurait être qualifié de Contrebande à raison de la seule intention de l'employer à aider ou favoriser un ennemi, ni par cela seul qu'il pourrait être, dans un but militaire, utile à un ennemi ou utilisé par lui, ou qu'il est destiné à son usage (2).

D'ailleurs la prohibition de cette sorte de contrebande portait plus de préjudice aux neutres qu'elle ne servait les intérêts des belligérants. Voulez-vous, disait le général den Beer-Poortugael, empêcher les neutres de continuer leur commerce avec les sujets des Etats belligérants ? Mais vous le ferez si vous acceptez que les belligérants puissent interdire le commerce des objets qui peuvent également servir à l'usage de guerre, et à des usages pacifiques; car, de nos jours, presque tous les objets peuvent servir directement ou indirectement à la guerre . le charbon, les vêtements, les pommes de terre, le riz, les bœufs, le beurre, enfin tout, à l'exception des articles de luxe (3).

Sans se montrer aussi intransigeante, la Conférence de Londres de 1908-1909, reprenant les travaux incomplets de la seconde Conférence de la Paix, établit un réglement plus favorable aux neutres que les règles précédemment suivies.

---

(1) Deuxième Conférence de la Paix, 4e Commission, 8e séance. M. Kriege, IIIe volume, page 858.

(2) *Annuaire de l'Institut de droit international*, année 1896. Projet de règlement sommaire de MM. Brys et Kleen, § 3, page 123.

(3) *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1896, page 212.

Il y avait en présence deux intérêts : celui des neutres, sans doute très respectable, et ayant, pendant une période de paix, beaucoup de chances d'être particulièrement pris en considération, et celui des belligérants, plus lointain, et devant, selon toute probabilité, être quelque peu sacrifié. C'est ce qui se produisit en effet, et l'on oublia que, lors d'une guerre, les intérêts militaires doivent prendre le pas sur les intérêts commerciaux.

L'Angleterre avait pris en mains, à La Haye, la cause de la réglementation de la Contrebande de guerre. Afin de diminuer les difficultés que rencontre, en cas de guerre, le commerce des neutres, a dit lord Reay, le gouvernement de Sa Majesté Britannique est prêt à abandonner le principe de la Contrebande, en cas de guerre entre les Puissances qui signeraient une Convention à ces fins. Le droit de visite ne serait exercé que pour constater le caractère neutre du bâtiment de commerce (1).

La proposition pouvait sembler d'autant plus désintéressée que cette Puissance n'a pas toujours montré un tel libéralisme. Selon sa position, tantôt de neutre, tantôt de belligérante, l'Angleterre a diminué ou augmenté les prohibitions. Belligérante, elle a prohibé le plus d'articles possible, comprenant surtout dans ses prohibitions les objets plus spécialement utiles à l'ennemi dans le moment présent. Elle a interdit alors le transport des choses les plus indispensables à la vie ordinaire, et les plus pacifiques de leur nature, telles que le blé, les vivres, etc. Est-elle neutre; l'Angleterre a déclaré libres autant d'objets que possible, surtout ceux qui sont les produits de sa propre fabrication, et dont elle peut attendre des commandes importantes de la part d'un belligérant (2). Mais actuellement il n'en est plus de même qu'il y a vingt ans. La flotte britannique a vu s'élever en face d'elle une rivale, une ennemie probable, qui n'est pas à dédaigner, et l'Angleterre est particulièrement intéressée à ce que le commerce soit entièrement libre.

Plus que toute autre nation, la Grande-Bretagne est obligée,

---

(1) Deuxième Conférence de la Paix, 4e Commission, annexe 27, IIIe volume, page 1156.

(2) Bonfils et Fauchille, *op. cit.*, 5e partie, livre V, chap. IV, page 999.

ainsi que ses colonies, de tirer en grande partie de l'extérieur ce qui lui est nécessaire pour compléter son armement ou assurer sa subsistance, et elle n'a pas la ressource d'utiliser les voies ferrées internationales. Si l'Angleterre peut espérer que, dans une guerre à laquelle elle prendrait part, la supériorité de sa flotte assurerait la liberté de la navigation pour les navires qui se dirigeraient vers ses ports, elle pense qu'il serait plus sûr que tous les transports fussent licites. D'autre part, dans les conflits entre d'autres Puissances, la marine marchande britannique assurera une partie des transports, pour l'un au moins des belligérants, et les armateurs, ainsi que les Compagnies d'assurances maritimes, ont le plus grand intérêt à ce que les croiseurs ennemis ne viennent pas troubler ou interrompre leurs affaires commerciales.

La thèse britannique trouva, à La Haye, plus d'adversaires que d'admirateurs. La vérité est que le belligérant ne peut tolérer que des armes, des engins de guerre, des objets de toute sorte destinés à être employés dans la lutte, soient portés à l'ennemi (1). L'opposition de plusieurs Puissances empêcha la Grande-Bretagne de réaliser le projet qu'elle avait conçu, et la Déclaration de Londres a reconnu l'existence de la Contrebande de guerre, mais a établi une réglementation favorable aux neutres.

En ce qui concerne la Contrebande absolue (2), il ne semble pas qu'il puisse se présenter de difficultés. Les objets compris dans la liste sont évidemment destinés aux armées, et à elles seules. Le transporteur ne peut donc émettre aucune réclamation si l'ennemi du belligérant destinataire confisque la cargaison, et, éventuellement, le navire.

Mais il ne faut pas croire que, seul, le transport des objets compris dans la liste de l'article 23 sera considéré comme illicite; il est infiniment probable que la plupart de ceux qui sont qualifiés de contrebande conditionnelle seront déclarés de con-

---

(1) Deuxième Conférence de la Paix, 4e Commission, 8e séance. M. Kriege, IIIe volume, page 859.

(2) Liste de l'article 23 de la Déclaration de Londres.

trebande absolue, et, comme tels, soumis à la confiscation (1).

Presque tous, en effet, étant données les circonstances, seront destinés aux armées en campagne, et le belligérant aura tout intérêt à les arrêter, avant qu'ils ne parviennent à l'ennemi. La rubrique « *Vivres* », en particulier, qui fait partie de la Contrebande conditionnelle, jouit d'une extrême élasticité, car il est admis que les vivres comprennent les produits nécessaires ou *utiles* à l'alimentation de l'homme, solides ou liquides (2). C'est ce qui justifie la saisie, le 21 novembre 1912, par un torpilleur grec, à bord du paquebot français *Niger*, de 60 barriques d'huile, bien que ce liquide soit loin d'être aussi indispensable aux Turcs que le riz l'est aux Chinois. Les neutres n'ont donc pas gagné grand chose à l'adoption de l'article 24 de la Déclaration de Londres.

Toutefois, il leur a été accordé, en ce qui concerne cette Contrebande conditionnelle, un privilège exorbitant : c'est l'abandon de la théorie du voyage continu, si le destinataire présumé a accès à la mer. Les articles de contrebande destinés à l'usage de l'ennemi sont de bonne prise, quoique le navire sur lequel on les trouve ne doive les conduire que jusqu'à un port neutre, par cela seul que leur destination finale, à laquelle les fera parvenir un autre navire, est un port ennemi quelconque (3). Ceci est également vrai si la fin du transport doit se faire par voie de terre.

Si nous supposons que la guerre éclate entre la France et l'Allemagne, il serait bien invraisemblable qu'un chargement important de conserves de viande, à destination de Saint-Sébastien, dût être utilisé par l'Espagne, ou qu'une cargaison d'objets

---

(1) Voir en particulier les notifications du gouvernement hellénique. *Journal officiel* des 17 et 24 novembre 1912.

(2) Ministère des Affaires étrangères. Conférence navale de Londres, 1908-1909. Paris, imp. Nationale, 1909. Pièce n° 3. Rapport général présenté à la Conférence navale au nom du Comité de rédaction, article 24, page 26.

(3) Bonfils et Fauchille, *op. cit.*, 5e partie, livre V, chap. IV, page 1010.

de harnachement ou d'habillement militaire, devant être débarquée à Flessingues, ne dût pas, en réalité, aller en Allemagne, et il est étrange que les croiseurs de l'autre belligérant n'aient pas le droit de confisquer navire et chargement.

Sans doute, la visite du navire peut permettre de constater des faits qui prouvent, d'une manière irréfutable, que la destination du navire ou le lieu de déchargement de la marchandise sont faussement indiqués sur les papiers du bord (1), mais c'est au croiseur qu'incombe le fardeau de la preuve, qui peut être très difficile à établir.

On prétend que l'intérêt des neutres doit être respecté; cela nous semble un pur sophisme. Le commerçant neutre qui vend à l'un des belligérants du matériel de guerre, l'armateur qui en assure le transport commettent, à l'égard de l'ennemi de leur client, un acte d'assistance hostile, et le belligérant lésé n'a plus aucun ménagement à garder.

Le projet de règlement de l'Institut de droit international respectait davantage les intérêts des belligérants, en disant que la destination pour l'ennemi est présumée lorsque le transport va à un port neutre qui, d'après des preuves évidentes et de fait incontestables, n'est qu'une étape pour l'ennemi, comme but final de la même opération commerciale (2).

Aussi peut-on penser que dans la pratique, les croiseurs n'useront pas toujours de la mansuétude prescrite, et que le navire, porteur des objets de Contrebande sera saisi. Le tribunal des prises le relâchera peut-être, mais ce sera probablement après un assez long délai, et l'ennemi aura été privé des matériaux et objets sur lesquels il comptait.

En attendant que la Déclaration de Londres ait été universellement ratifiée, on s'en tiendra le plus souvent au système de la notification aux Etats neutres de la liste des objets qui seront considérés comme Contrebande de guerre. C'est ainsi que

---

(1) Ministère des Affaires étrangères. Conférence navale de Londres, *loc. cit.*, article 35, page 33.

(2) *Annuaire de l'Institut de droit international*, année 1896. Projet de règlement, § 1er, 2e alinéa.

procédèrent la Turquie et l'Italie (1). Mais cela ne veut pas dire que le transport des autres marchandises sera libre. Nous en avons eu une preuve dans l'incident du paquebot français *Carthage*. Ce bâtiment transportait un aéroplane à destination de Tunis; il fut arrêté par des torpilleurs italiens qui le conduisirent à Cagliari, sous prétexte que l'aviateur devait, d'après certains renseignements recueillis par le gouvernement de Rome, prêter ses services aux troupes turques de la Tripolitaine. Ce ne fut qu'après de longs pourparlers que le paquebot fut relâché.

Il y avait un abus de pouvoir manifeste de la part des croiseurs italiens; soit, si l'on s'en tient au droit international antérieur à la Conférence de 1908, parce que l'aéroplane n'était pas compris dans la liste notifiée par l'Italie; soit, en se reportant à la Déclaration de Londres, parce qu'il s'agissait de l'application de la théorie du voyage continu à un appareil dénommé Contrebande conditionelle. Quoi qu'il en soit, il fallut une énergique protestation du gouvernement français pour que le *Carthage* pût continuer sa route, et il est permis de penser que s'il était agi d'un bâtiment d'une petite puissance, il n'eût pas été relâché aussi vite.

On peut donc prévoir que, pendant longtemps encore, la Contrebande de guerre sera soumise aux règles antérieures à la Déclaration de Londres, et que les Puissances qui ont demandé sa suppression (2) ne seront pas les moins acharnées à la réprimer. Les belligérants se défendront par tous les moyens en leur pouvoir, et les Cours de prises leur donneront le plus souvent raison. Quiconque amène de la Contrebande de guerre à un belligérant le fait pour son compte et à ses risques, et s'expose au péril d'une prise (3). Il n'y aura aucun recours pour les neutres; l'échec du naval Prize Act devant la Chambre des lords doit leur en enlever l'espoir. Ce sera donc à eux de ne pas se

---

(1) Italie, *Journal officiel* du 7 octobre 1911; Turquie, *Journal officiel* du 21 octobre 1911.

(2) L'Italie avait fait une proposition dans ce sens à La Haye en 1907.

(3) *Les lois de la guerre continentale*, page 159.

livrer au trafic de la Contrebande de guerre, car c'est aux neutres surtout qu'il appartient de prévenir les conflits en renfermant leur commerce avec les belligérants dans les limites où il se renferme en temps de paix (1).

La cause de la Paix sera bien mieux servie par la répression du commerce des armes, munitions, matériel de guerre, etc., que par la liberté laissée aux commerçants de se livrer à des opérations de négoce permettant de prolonger une guerre. Si on garantit aux neutres un commerce libre, sans restriction aucune, n'auront-ils pas un intérêt considérable à la durée des hostilités, puisque leur trafic y trouvera une situation plus favorable que durant le maintien de la paix (2).

§ 3. — *Le Blocus*

Pour le blocus comme pour la Contrebande de guerre, l'Angleterre a prononcé, à Londres, un plaidoyer *pro domo*. Elle cherchait surtout à protéger, en cas de guerre entre d'autres Puissances, sa marine marchande; si elle même avait à bloquer une côte, elle devait bien penser que le grand nombre de ses vaisseaux de guerre lui permettrait d'établir un blocus selon les dispositions admises par les nations continentales.

Les règles posées par la Conférence se ressentent de cet état d'esprit, mais elles ne sont pas très favorables aux nations, dotées d'une marine militaire de médiocre importance, qui voudraient établir des blocus. L'obligation d'interdire l'accès de la côte ou du port bloqué au moyen d'une force navale suffisante pour barrer entièrement le passage par ses feux; la nécessité de détacher, jusqu'à ce que la prise soit effectuée, un navire obligé de poursuivre, pendant longtemps peut-être, le bateau qui aura voulu passer; enfin l'affaiblissement consécutif de la ligne de

(1) Funck Brentano et Alb. Sorel, *op. cit.*, livre III, chap. VI, page 417.

(2) Deuxième Conférence de la Paix, 4e Commission, 9e séance. M. L. Renault, IIIe volume, page 866

blocus, entraîneraient pour le belligérant bloquant, une infériorité très sensible de ses escadres, ou l'établissement d'un blocus illusoire.

Néanmoins, ce belligérant pourra toujours prétendre que la force navale est suffisante, car la question de savoir si le blocus est effectif est essentiellement une question de fait, à trancher dans chaque espèce, et non d'après une formule arrêtée à l'avance (1). Or le blocus est effectif lorsque, par la disposition des forces navales ennemies, il est impossible, difficile ou seulement périlleux de sortir des ports et des eaux territoriales et d'y entrer (2). Le tribunal des prises du belligérant sera évidemment disposé à donner tort aux navires de commerce, mais cela entraînerait de nombreuses réclamations, peut-être même des conflits.

Aussi nous semble-t-il infiniment probable qu'aucune Puissance soucieuse de maintenir, le cas échéant, la suprématie de ses armes, ne ratifiera de semblables règles. Il serait plutôt à prévoir que, étant donnés le principe de la notification, universellement admis, la facilité et la rapidité de diffusion des nouvelles, il y aura lieu d'établir, sinon contre tous les navires qui chercheront à franchir la ligne de blocus, du moins contre certains d'entre eux, une présomption de tentative de forcement, présomption d'ailleurs admise par la Déclaration de Londres.

En effet, il est hors de doute que tous les gouvernements, ayant souci de protéger les bâtiments de leur marine marchande, s'empresseront de porter à la connaissance des navigateurs, par des avis publiés dans leurs ports, l'établissement des blocus. Tous les navires en relâche seront donc informés, soit au moment même de la publication, soit à mesure qu'ils entreront au port. Or, étant donné que les vapeurs ne peuvent tenir la mer, sans faire escale, que pendant un nombre de jours assez limité, il y aura lieu de penser que, après un délai à déterminer, ne

---

(1) Ministère des Affaires étrangères. Conférence navale de Londres, 1908-1909, *loc.*, *cit.*, article 3, page 14.

(2) Funck Brentano et Alb. Sorel, *op. cit.*, livre III, chap. VI, page 414.

pouvant guère être supérieur à trois semaines, tout vapeur se dirigeant vers le port bloqué aura l'intention de forcer le blocus. Il sera donc passible de confiscation, sans qu'il soit nécessaire de procéder à une notification individuelle. Il semble que la notification ayant été adressée à l'Etat, et d'autre part, le blocus devant être effectif, le navire neutre qui tente de forcer le blocus le fait à ses risques et périls, et qu'il est inutile de l'avertir d'un danger qu'il peut connaître d'avance, ou qu'il peut discerner en approchant du port bloqué (1).

Du reste, si le blocus constitue un moyen de guerre légitime, celui qui essaie de le violer commet un acte d'hostilité; il prend parti pour l'Etat belligérant dont le port est bloqué (2). Des propositions inspirées par ces principes avaient été faites à la seconde Conférence de la Paix (3), et l'on a dû reconnaître à Londres qu'il n'est pas admissible qu'un navire de commerce ait la prétention de ne pas tenir compte d'un blocus réel, et de forcer le blocus, par cette seule raison qu'il n'en avait pas personnellement connaissance (4).

Que deviendront les navires ainsi capturés ? Les raisons de ne pas s'en encombrer sont les mêmes que pour les bâtiments ennemis surpris en mer au commencement des hostilités. Il y en aura un certain nombre de coulés, exemple très salutaire pour ceux qui voudraient passer outre au blocus. Le cas se produira d'ailleurs évidemment si le blocus est établi — et rien n'empêche qu'il en soit ainsi — par des submersibles tenant bien la mer, car il est certain qu'un blocus formé par une ceinture de

---

(1) Funck Brentano et Alb. Sorel, *op. cit.*, livre III, chap. VI, page 415.

(2) E. Nys, *op. cit.*, chap. V, page 193.

(3) Deuxième Conférence de la Paix, 4e Commission, 10e séance. Proposition du général Porter au nom des Etats-Unis d'Amérique, IIIe volume, page 889.

(4) Ministère des Affaires étrangères. Conférence navale de Londres, 1908-1909, *loc. cit.*, article 16, page 20.

sous-marins est un blocus effectif (1). Les passagers et l'équipage du navire seront d'ailleurs laissés libre de regagner la côte au moyen des embarcations du bord.

L'interdiction de procéder à la poursuite du forceur de blocus au moyen de navires de guerre se relayant est loin de tourner à l'avantage des neutres. D'après les travaux de la Conférence de Londres, si le navire doit rester saisissable tant qu'il est poursuivi par un bâtiment de la force bloquante, il ne suffirait pas qu'il fut rencontré par un croiseur de l'ennemi bloquant qui ne ferait pas partie de l'escadre de blocus (2). Mais le mot escadre est assez vague, car, si une division seule assure le blocus, ne pourra-t-on pas considérer l'escadre, dont elle est détachée, comme coopérant à cette opération. Une armée, assiégeant une place, n'est pas forcément indépendante de celles qui font la guerre de campagne, et l'une et l'autre peuvent se prêter un mutuel secours. Rien n'empêche qu'il en soit ainsi sur mer, et que toutes les forces navales, dont les rayons d'action se pénètrent, concourent à un même but, sans limiter leur activité à une zone déterminée. Mais, même si l'on veut respecter la lettre de la Déclaration de Londres, le bâtiment qui cherche à éviter, par la fuite, le châtiment mérité par son acte hostile, ne peut guère prétendre à des ménagements. Plutôt que de le voir s'échapper, le croiseur distancé emploiera son artillerie pour suppléer à son manque de vitesse, et les canonniers marins sont arrivés à une habileté suffisante pour que le tir soit efficace. Le bâtiment risquera ainsi d'être coulé, avec son équipage, tandis qu'une poursuite avec relais eût simplement amené sa saisie.

Enfin, la liberté laissée par la Convention n° VIII du 18 octobre 1907 d'établir des mouillages de mines sous-marines devant les ports de l'adversaire, que celui-ci peut utiliser pour les besoins de sa flotte, permet d'interdire, par ce moyen, l'accès de tous les ports importants, les seuls justement qui puissent recevoir des navires de fort tonnage. Il suffira donc, pour maintenir le blocus, d'une force navale extrêmement réduite — un seul bâti-

---

(1) Paul Boidin, *op. cit.*, page 195.

(2) Ministère des Affaires étrangères. Conférence navale de Londres, 1908-1909, *loc. cit.*, article 20, page 23.

ment peut-être — strictement suffisante pour avertir les navires désirant entrer et pour interdire les dragages. On parviendra ainsi par un moyen détourné, à ne laisser libre que l'accès des ports où seuls de petits bâtiments peuvent pénétrer, et le blocus sera établi sans que le belligérant ait affaibli ses forces navales.

Il est bien évident que tout bâtiment neutre persistant, malgré la défense, à vouloir pénétrer dans un port bloqué, aura de grandes chances d'être détruit.

Les belligérants ont certainement le droit d'organiser comme ils l'entendent, cette opération de guerre. Ils ont seulement le devoir de prévenir les neutres du danger qu'ils courent. Agir autrement serait de l'inutile cruauté; mais la notification faite, tant pis pour les bâtiments de commerce qui se risquent dans les parages interdits. Ils ne doivent s'en prendre qu'à eux-mêmes s'il leur arrive malheur (1).

Il ne nous paraît donc pas que la Déclaration de Londres ait sensiblement amélioré le sort des neutres; ceux-ci auraient eu, dans la plupart des cas, à se louer du maintien des errements antérieurs.

---

(1) Paul BOIDIN, *op. cit.*, page 195.

CONCLUSION

Quelles conclusions pouvons-nous maintenant tirer de cette étude ?

Il en est une qui s'impose : les Conventions et Déclarations élaborées par les Conférences de La Haye et de Londres n'ont pas atteint le but que se sont proposé leurs auteurs. D'abord elles ne seront efficaces que si les hostilités ont lieu entre des Puissances signataires, sans réserve, des différentes Conventions ou Déclarations. Mais, même si l'assentiment eût été unanime, malgré les dispositions solennellement édictées, malgré les ratifications données ou prévues, la guerre continuera, comme auparavant, à atteindre des personnes qui ne prennent aucune part aux hostilités, à léser les neutres, à entasser des ruines dans tous les pays, qu'ils soient, ou non, en état de guerre.

Devons-nous être surpris de cet insuccès ? Pas le moins du monde. Le grand tort de ceux qui ont élaboré le texte des Conventions relatives au droit de la guerre a été de se placer à un point de vue trop absolu, et presque uniquement théorique. Si la conduite des opérations, sur terre comme sur mer, reste soumise à un certain nombre de règles fixes, qui s'imposent et s'imposeront toujours aux forces armées en présence, il n'est pas moins vrai que des circonstances imprévues, de nouvelles découvertes obligeront les gouvernements et les chefs militaires à prendre des déterminations appropriées à chaque espèce. Vouloir légiférer pour tous les cas est parfaitement irréalisable.

De plus, le droit international ne se décrète pas comme le droit intérieur d'un pays; il est uniquement coutumier, et sa

codification ne peut se faire qu'*a posteriori*, lorsque certains usages ont été adoptés unanimement par toutes les nations civilisées. Il n'y a point d'assimilation possible entre le droit des gens que suivent les Etats dans les rapports qu'ils ont ensemble, et le droit civil que suivent les citoyens de chaque Etat dans leurs rapports entre eux. Dans les rapports qu'ils ont les uns avec les autres, les Etats se font à eux-mêmes leurs propres coutumes, et il n'y a point en dehors d'eux et au-dessus d'eux d'autorité qui puisse les obliger à respecter les coutumes établies (1).

Chercher à édicter des règles qui sont en opposition, au moins partielle, avec les errements universellement suivis, c'est construire sur le sable (2).

Les raisons du mauvais résultat obtenu par les Conférences de la Paix, malgré les travaux consciencieux et méthodiques auxquels ses membres se sont livrés, sont d'ordre différent.

La première est que l'on est parti d'idées, généreuses sans doute, mais qui, dans l'état actuel de la civilisation et des relations internationales, sont encore pratiquement fausses. Le désarmement, ou simplement la réduction des armements, le sacrifice des intérêts des belligérants à ceux des neutres, en particulier, sont autant d'utopies dont la mise en pratique conduirait à la ruine l'Etat assez imprévoyant pour procéder à une expérience de ce genre. La Chambre des Lords, gardienne de la tradition britannique, ne s'y est pas trompée, lorsqu'elle a refusé de sanctionner par son vote la Convention relative à la Cour internationale des prises. Elle n'a pas voulu subordonner la souveraineté de l'Angleterre, son droit absolu de faire la guerre au commerce ennemi, à l'assentiment problématique de

---

(1) Funck Brentano et Alb. Sorel, *op. cit.*, Introduction, page 5.

(2) « La règle de la déclaration de guerre, telle que la pose la Con-« vention de La Haye, est donc de formation purement rationnelle, « artificielle, et elle laisse de côté toutes les considérations histori-« riques qui forment la base du droit international. »

Yotaro Soghoumara, *De la Déclaration de guerre au point de vue du droit international.* Thèse. Lyon, 1911, page 280.

Puissances jalouses, peut-être hostiles, et dont quelques-unes, au point de vue maritime, sont presque inexistantes.

La seconde est l'égalité de valeur du vote de chaque Puissance. Nous ne pouvons arriver à comprendre comment une majorité peut faire admettre une règle de droit de la guerre, si elle se compose de la Suisse, de la Belgique, des Républiques de l'Amérique centrale, de l'Uruguay, du Paraguay et du Siam, alors que la minorité comprendra la Grande-Bretagne, la France, l'Allemagne, les Etats-Unis et le Japon. Il eût été normal d'établir un vote proportionnel au chiffre de la population et à l'importance militaire de chacun des Etats représentés.

En outre, il n'est guère possible de songer à imposer les mêmes règles à tous les Etats : chez eux, les mœurs, les traditions, les coutumes, les lois, la Constitution politique, les intérêts, tout diffère; ce sont ces différences même qui constituent le caractère propre de chaque Etat et de chaque nation à l'égard des autres (1). Si le Chili et la République Argentine, par exemple, ont pu, par leur Convention du 12 janvier 1903, limiter leurs armements navals, il ne s'ensuit pas qu'il soit possible à d'autres Puissances de suivre cet exemple. Les Etats qui souscriraient à des obligations de ce genre et prétendraient demeurer indépendants et souverains contracteraient des engagements que la force des choses les contraindrait, tôt ou tard, à violer (2).

La dernière est le peu d'importance laissée, dans les questions militaires, aux délégués techniques, qui semblent pourtant qualifiés, en pareille occurence, pour donner des avis éclairés, et basés sur une certaine expérience. En général, ils ne sont pas des pacifistes impénitents, et leur conception des lois de la guerre n'en est que plus nette. Or, s'ils ont été écoutés avec sympathie, leur opinion n'eut pour ainsi dire aucune influence, et bien peu d'entre eux furent chargés d'établir les rapports sur les questions de leur compétence.

---

(1) Funck Brentano et Alb. Sorel, *op. cit.*, Conclusion, chap. Ier, page 438.

(2) Funck Brentano et Alb. Sorel, *op. cit.*, Conclusion, chap. II, page 451.

Faudra-t-il donc que la prochaine Conférence de la Paix recommence l'édifice si péniblement élevé par les deux précédentes, et qu'elle édicte, sur le droit de la guerre, des règles encore plus strictes ? Nous sommes persuadé du contraire. D'abord, ainsi que nous l'avons exposé plus haut, parce que les Conférences ne peuvent qu'enregistrer les progrès accomplis, et non les provoquer, ni, à plus forte raison, décréter qu'ils se feront; ensuite parce que le rôle des Conférences de la Paix n'est pas absolument de légiférer sur la guerre; enfin, et surtout, parce que toutes ces règles que veulent imposer des hommes d'une compétence indiscutable dans les questions de doctrine, mais se berçant trop souvent d'illusions, peuvent être fatales au peuple le plus faible, lors d'un conflit armé. Ces penseurs ne se sont point demandé si ces grands principes du droit pouvaient entrer dans les mœurs des nations et dans la politique des gouvernements, et s'ils résultaient des rapports nécessaires des nations avec assez d'évidence pour triompher des préjugés acquis, des passions nationales et des nécessités politiques (1).

A notre époque, la guerre est une lutte, non entre deux gouvernements, mais entre deux nations, et il faut que l'une en sorte affaiblie, sinon ruinée. La moins forte, la moins peuplée ne peut résister victorieusement à l'autre que si elle utilise tous les moyens que lui fournit la science moderne, et le fait de s'en interdire l'emploi serait une sorte de suicide national. S'il est d'un sacrifice vain pour un homme de se soumettre par un préjugé de courage, à un duel où il sera dans un état d'infériorité certaine, est-il admissible qu'un peuple conscient de sa valeur intellectuelle hasarde dans une guerre trop rituelle qui l'infériorise le patrimoine de sa pensée et de son action (2). La réponse n'est pas douteuse; la nation menacée doit opposer à l'ennemi tous les moyens qu'autorise l'exercice du droit de légitime défense.

---

(1) Funck Brentano et Alb Sorel, *op. cit.*, Conclusion, chap. III, page 494.

(2) Docteur Toulouse, *Faut-il humaniser la guerre ?* Tract; Revue « Demain ». Paris, 1912.

On n'arrivera donc point à civiliser la guerre, parce qu'on n'arrivera point à la supprimer (1), et les règles fixées par le droit international ne seront observées par les officiers que si elles respectent absolument la liberté d'action qui leur est indispensable pour mener à bien leur tâche. Les lois, au contraire, qui méconnaîtraient les nécessités de la guerre resteront lettre morte et dénuées de toute valeur pratique. Elles n'auront d'autre résultat que d'entrainer tout le droit des gens dans leur discrédit (2).

Il est à remarquer que, lors de la seconde Conférence de la Paix, dont l'esprit général était beaucoup plus positif que celui de la première, plusieurs des délégués se sont rendu compte que leurs travaux risquaient d'être vains. Le but principal de la Conférence actuelle, disait l'un, est de chercher les moyens d'éviter les conflits internationaux, et non pas d'essayer de réglementer la guerre ou d'atténuer les maux qui en sont inséparables (3). Après avoir déclaré que les actes militaires ne sont pas régis uniquement par les stipulations du droit international, le baron Marschall von Bieberstein ajoutait : « Il est de première importance que le droit maritime que nous voulons créer ne contienne que des clauses dont l'exécution est militairement possible, même dans des circonstances exceptionnelles (4). » Enfin le délégué d'un pays où ne sévit pas le militarisme disait : « A la guerre comme à la guerre, sans autres limitations que celles qu'il faut mettre contre la cruauté et la barbarie; car, s'il n'est pas donné à la Conférence d'assurer la paix, la délégation argentine ne saurait, pour cela, enlever à la guerre des énergies

(1) Funck BRENTANO et Alb. SOREL, *op. cit.*, Conclusion, chap. III, page 497.

(2) Paul BOIDIN, *op. cit.*, page 10.

(3) Deuxième Conférence de la Paix, 3e Commission, 5e séance. Sir Ernest Satow, IIIe volume, page 379.

(4) Deuxième Conférence de la Paix, 3e Commission, 5e séance. IIIe volume, page 382.

nécessaires (1). » N'était-ce pas reconnaître d'avance que les stipulations trop strictes seraient vouées à un échec certain ?

Les Conférences de la Paix ne manqueront d'ailleurs pas de sujets sur lesquels puisse s'exercer leur activité, et les pacifistes ne se feront pas faute de leur en proposer. M. Hans Wehberg, par exemple, indique tout un programme pour la prochaine Conférence (2). Quelques-unes des questions que cet auteur voudrait voir étudier ne sont pas susceptibles d'une solution pratique; certaines propositions paraissent même étranges sous la plume d'un écrivain allemand : telles la suppression de l'espionnage et la diminution de l'activité commerciale des fabricants de matériel militaire, l'appui officiel donné aux sociétés pacifistes; mais il en est d'autres dont la réalisation est désirable et possible, en particulier la création d'un bureau international permanent devant s'occuper des questions de politique internationale, de politique sociale, de politique sanitaire. Le développement et la généralisation des traités d'arbitrage dans toutes les questions qui n'intéressent pas l'honneur ou l'existence des Etats, l'élaboration des règles qui devront servir de bases à la solution des litiges internationaux, seront également un sujet important d'études pour la prochaine Conférence. La réglementation du droit des gens est au contraire une entreprise au-dessus des forces humaines, parce qu'elle se heurterait à l'opposition des Puissances. Il est impossible en effet de faire des coutumes du droit des gens un Code qui serait expressément reconnu par tous les Etats et formerait, dans tous les cas, leur loi commune; ce Code serait la négation de l'indépendance des Etats, et ils ne pourraient le reconnaître sans abdiquer leur souveraineté (3).

Dans l'intérêt même des Conférences de la Paix, nous

---

(1) Deuxième Conférence de la Paix, 4e Commission, 9e séance, M. Carlos Rodriguez Larreta, IIIe volume, page 865.

(2) *L'Avenir des Conférences de la Paix.* R. G. D. I. P., année 1912, page 583.

(3) Funck Brentano et Alb Sorel, *op. cit.*, Conclusion, chap. Ier, page 440.

devons désirer que l'on n'y cherche pas, par application d'idées philosophiques trop peu soucieuses des réalités, à interdire aux belligérants l'emploi des moyens nécessaires pour assurer leur victoire, ou, du moins, pour compenser les causes d'infériorité. L'Institution de La Haye ne se maintiendra que si ses travaux peuvent-être ratifiés, sans restriction, par tous les gouvernements conscients de leurs devoirs envers la Patrie.

Vu :

Le Doyen,

G. DE CAQUERAY

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur,

L. GERARD-VARET.

TABLE DES MATIÈRES

Pages

BIBLIOGRAPHIE 5

INTRODUCTION 9

CHAPITRE I^er^. — La Déclaration de Guerre 15

CHAPITRE II. — Le Bombardement 39

§ 1^er^. — Le Bombardement dans la guerre sur terre 40

§ 2. — Le Bombardement par les forces navales 50

CHAPITRE III. — La Guerre aérienne 59

CHAPITRE IV. — Les mines sous-marines 69

CHAPITRE V. — La Police des mers 83

§ 1^er^. — La guerre au commerce ennemi 84

§ 2. — La Contrebande de guerre 89

§ 3. — Le Blocus 96

CONCLUSION 101

RENNES
Imprimerie des Arts et Manufactures, 22, rue de Nemours

Thèses pour le Doctorat. — Exécution rapide